

Titel:

Nennung des Prüfernamentens bei praktischer Fahrprüfung kein Verwaltungsakt

Normenkette:

AGVwGO Art. 12 Abs. 1 S. 1 Nr. 6

BayVwVfG Art. 35

FeV § 17

VwGO § 55a Abs. 1–6, § 55d, § 65 Abs. 1, Abs. 2, § 67 Abs. 4 S. 4, S. 7, § 80 Abs. 1, Abs. 5 S. 1, § 117 Abs. 3 S. 2, § 154 Abs. 1

VwVfG § 35

Leitsätze:

- 1. Die Mitteilung der Prüfernamenten an Fahrschulen stellt keinen Verwaltungsakt dar, da sie keine Regelungswirkung entfaltet. (Rn. 24 – 27) (redaktioneller Leitsatz)**
- 2. Ein subjektives Recht der Fahrschulen auf Bekanntgabe der Prüfernamenten vor der Fahrerlaubnisprüfung besteht nicht. (Rn. 28 – 30) (redaktioneller Leitsatz)**
- 3. Die langjährige Praxis der Prüfernamentennennung begründet kein Gewohnheitsrecht oder eine verbindliche Selbstverpflichtung der Antragsgegnerin. (Rn. 32 – 34) (redaktioneller Leitsatz)**

Schlagworte:

Nennung des Prüfernamentens bei praktischer Fahrprüfung, Regelungswirkung eines Verwaltungsakts, Verwaltungsakt, Vollziehung, Widerspruch, Widerruf, Feststellung, Fahrzeug, Anfechtung, Statthaftigkeit, Abnahme, Antragsteller, Mitteilung, Wirkung, Beiladung, Befangenheitsantrag, aufschiebende Wirkung, sofortige Vollziehung, aufschiebenden Wirkung, Fahrschule, Fahrerlaubnisprüfung, Prüferdaten, Regelungswirkung, subjektives Recht, Prüfernamenten, langjährige Praxis, Prüfernamentennennung, Selbstverpflichtung, Gewohnheitsrecht, Beliehener, Fahrlehrer

Tenor

- I. Der Antrag wird abgelehnt.
- II. Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.
- III. Der Streitwert wird auf 2.500 EUR festgesetzt.
- IV. Der Antrag des Antragstellers auf Beiladung des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr wird abgelehnt.

Gründe

I.

1

Der Antragsteller ist Fahrlehrer und Inhaber einer Fahrschule. Mit Schreiben vom 30. November 2024 teilte die Antragsgegnerin innerhalb ihres IT-Informationssystems (***) mit, dass ab dem 1. Januar 2025 der Name des Prüfers oder der Prüferin nicht mehr wie bisher drei Arbeitstage vor dem jeweiligen Termin zur Fahrerlaubnisprüfung in ... 2.0 angezeigt werde. Eine Bekanntgabe des Namens der prüfenden Person werde auch ansonsten nicht mehr erfolgen.

2

Der Bevollmächtigte des Antragstellers legte mit Schreiben vom 9. März 2025 „Widerspruch“ gegen den „Widerruf der Übermittlung von Prüferdaten“ an die Fahrschule des Antragstellers ein.

3

Mit am 20. März 2025 beim Bayerischen Verwaltungsgericht München eingegangenen Schriftsatz ließ der Antragsteller zudem beantragen,

4

„es wird festgestellt, dass der vom Antragsteller am 9.3.2025 eingelegte Widerspruch gegen den Verwaltungsakt des GmbH vom 30.11.2024, aufschiebende Wirkung hat.

5

Es wird beantragt, dass dem Antraggegner für jeden Fall der Nichteinhaltung der aufschiebenden Wirkung (nicht fristgerechte Nennung des eingeteilten Prüfers) ein Zwangsgeld bis zu € 10.000,- auferlegt wird.“

6

Zur Begründung wird vorgebracht, dass die Mitteilung vom 30. November 2024, künftig keine Prüfernamen mitzuteilen, einen Verwaltungsakt darstelle. Da diesem „Bescheid“ keine Rechtsbehelfsbelehrung beigefügt worden sei, sei der Widerspruch fristgerecht und habe, da keine sofortige Vollziehung angeordnet worden sei, nach § 80 Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) aufschiebende Wirkung. Da „der Antragsgegner“ die aufschiebende Wirkung nicht beachte, sei die gerichtliche Feststellung nötig.

7

Die Antragsgegnerin tritt dem Vorbringen entgegen und ließ durch ihren Bevollmächtigten mit am 3. April 2025 bei Gericht eingegangenen Schriftsatz beantragen,

8

den Antrag „abzuweisen“.

9

Zur Begründung wird vorgetragen, der Antrag sei unstatthaft. Bei der Mitteilung vom 30. November 2024 handle es sich nicht um einen mit einem Widerspruch gemäß § 68 Abs. 1 Satz 1 VwGO anfechtbaren Verwaltungsakt im Sinne des § 35 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG).

10

Die Mitteilung des Namens der Prüfer an eine Fahrschule sei – wie der Antragsteller selbst ausführe – ein rein tatsächliches Handeln. Sie diene nicht zur Regelung eines Einzelfalls und sei dementsprechend auch nicht auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet. Sie erfülle somit nicht die Voraussetzungen eines Verwaltungsakts. Gleiches gelte demzufolge für die Änderung dieser Praxis. Dabei handle es sich – entgegen der Darstellung des Antragstellers – nicht als actus contrarius um den „Widerruf“ eines Verwaltungsakts im Sinne von § 35 VwVfG.

11

Mit Schriftsatz vom 7. April 2025 beantragte die Antragspartei die Beiladung des Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr und vertiefte ihr Vorbringen. Mit der Mitteilung keine Prüfernamen zu nennen „erfolge eine Entscheidung und damit eine Regelung, künftig, keine Prüfernamen zu nennen als verbindliche Maßnahme“. Eine Regelung sei auch die Aufhebung eines subjektiven Rechts, hier das Informationsrecht der Fahrschule auf Bekanntgabe des Prüfers im Vorlauf der praktischen Führerscheinprüfung. Die Nennung der Prüfer im Vorfeld sei ein wichtiger Teil der Prüfung, da es Teil der Prüfungsvorbereitung sei, den Prüfling auf eventuelle Vorlieben des Prüfers hinzuweisen oder bestimmte Verkehrssituationen noch einmal besonders zu üben oder zumindest dem Prüfling die Nervosität vor der Prüfung zu nehmen, indem der Fahrlehrer den Prüfling auf die Person des Prüfers gezielt vorbereite.

12

Im Übrigen sei gegenüber dem Antragsteller in der Vergangenheit – zumindest konkludent – durch die Bekanntgabe der Prüfer ein Verwaltungsakt, die Prüfernamen zu benennen, erteilt worden. Der Erlass eines konkludenten Verwaltungsaktes durch entsprechendes Handeln sei unstrittig möglich. Auch hier liege der Verwaltungsakt in der Gewährung eines subjektiven Rechts der Fahrschulen, den Namen des jeweiligen Prüfers grundsätzlich mit einigen Tagen Vorlauf (in der Regel drei Werktage) vor Abnahme der Prüfung zu erfahren. Die spätere jeweils konkrete Namensnennung sei wiederum eine Tatsachenmitteilung ohne Verwaltungsaktcharakter.

13

Mit Schriftsatz vom 10. April 2025 widersprach die Antragsgegnerin der Beiladung des Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr und der Würdigung des Sachverhalts durch die Antragspartei. Die Mitteilung vom 30. November 2024 enthalte „auch in der Sache keine „verbindliche Regelung des Prüfungsverlaufs“. Für die Mitteilung des Namens des Prüfers fehle es bereits an einer rechtlichen Grundlage. Zum anderen

bestehe nur ein Rechtsverhältnis zwischen dem Fahrerlaubnisbewerber, der Fahrerlaubnisbehörde und der Antragsgegnerin als Technische Prüfstelle. Der Antragsteller als Fahrlehrer sei hieran gar nicht beteiligt.

14

Mit Schriftsatz vom 12. April 2025 führte die Antragspartei aus, dass die Fahrschule sehr wohl an der Prüfung beteiligt sei. Die Prüfung werde „nämlich sogar mit dem Fahrzeug der Fahrschule im Beisein des Fahrlehrers abgenommen“. Der Fahrlehrer und dessen Anwesenheit sei somit integraler Bestandteil der Fahrprüfung.

15

Mit Schreiben des Gerichts vom 15. April 2025 wies die Kammer auf ihre vorläufige Rechtsauffassung hin. Es fehle wohl an einer Regelungswirkung – insbesondere gegenüber dem Antragsteller. Eine Rücknahme oder Umstellung des Antrags wurde angeregt.

16

Mit Schriftsätzen der Antragspartei vom 24. April 2025, 12. Mai 2025, 19. Mai 2025 und 21. Mai 2025 sowie Schriftsätzen der Antragsgegnerin vom 30. April 2025, 16. Mai 2025 und 21. Mai 2025 tauschten sich die Beteiligten ergiebig darüber aus, inwieweit – auch im Hinblick auf die Verwendung der APP „...“ – eine Fahrschule an der Fahrprüfung (rechtlich) beteiligt ist und die Prüfernennung Gewohnheitsrecht darstelle.

17

Mit Schriftsatz vom *. Juli 2025 lehnte der Bevollmächtigte des Antragstellers die für den Fall zuständige 6. Kammer des Bayerischen Verwaltungsgerichts München insgesamt wegen der Besorgnis der Befangenheit ab.

18

Mit Beschluss der 19. Kammer des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 29. August 2025 wurde der Befangenheitsantrag abgelehnt.

19

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Parteien im Übrigen wird auf die Gerichtsakten verwiesen (§ 117 Abs. 3 Satz 2 VwGO).

II.

20

Der Antrag bleibt ohne Erfolg.

21

Der Rechtsschutzantrag auf Feststellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs vom 9. März 2025 in entsprechender Anwendung von § 80 Abs. 5 VwGO ist unzulässig, da bereits der Widerspruch unstatthaft ist.

22

Droht die Vollziehung eines belastenden Verwaltungsaktes unter Missachtung der aufschiebenden Wirkung eines dagegen eingelegten Rechtsbehelfs (sog. faktische Vollziehung), ist auf Antrag des Betroffenen gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO in analoger Anwendung festzustellen, dass der Rechtsbehelf aufschiebende Wirkung hat. Der Rechtsbehelf muss hierfür allerdings zulässig erhoben, insbesondere statthaft sein.

23

1. Der Widerspruch vom 9. März 2025 ist schon nach Art. 12 Abs. 2 Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (AGVwGO) deshalb unstatthaft, weil die Mitteilung vom 30. November 2024, die Praxis der Namensnennung einzustellen, keinen Fall des Art. 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 AGVwGO darstellt. Die gegenüber den Fahrschulen ergangene – nach dem Willen der Antragspartei allein gegenständliche – Mitteilung über die allgemeine Änderung der Verwaltungspraxis ist selbst keine personenbezogene Prüfungsentscheidung.

24

2. Der Widerspruch und damit das Aussetzungsverfahren ist aber auch deshalb unstatthaft, weil die Mitteilung vom 30. November 2024 keinen Verwaltungsakt nach Art. 35 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz darstellt.

25

Die Statthaftigkeit des Aussetzungsverfahrens setzt voraus, dass objektiv ein Verwaltungsakt vorliegt, der wegen einer Anfechtung nach § 80 Abs. 1 VwGO der aufschiebenden Wirkung unterliegt und der dennoch vollzogen wird. Handelt es sich bei der umstrittenen und mit einem Rechtsbehelf angegriffenen Verwaltungsmaßnahme nicht um einen Verwaltungsakt, kann im vorläufigen Rechtsschutz nicht im Aussetzungsverfahren nachgesucht werden (Schoch/Schneider/Schoch, 47. EL Februar 2025, VwGO § 80 Rn. 353).

26

Der Mitteilung vom 30. November 2024 fehlt – insbesondere gegenüber dem Antragsteller als Fahrlehrer – die Regelungswirkung.

27

Eine Regelung ist dann anzunehmen, wenn die Maßnahme der Behörde oder hier des Beliehenen darauf gerichtet ist, eine verbindliche Rechtsfolge zu setzen, das heißt, wenn Rechte des Betroffenen unmittelbar begründet, geändert, aufgehoben, mit bindender Wirkung festgestellt oder verneint werden (BVerwG NVwZ 2010, 133, 134; NJW 1987, 87, 88).

28

2.1. Entgegen der Auffassung der Antragspartei vermag das Gericht keine Aufhebung eines subjektiven Rechts zu erkennen. Auf welche Anspruchsnorm sich ein „Informationsrecht der Fahrschule auf Bekanntgabe des Prüfers im Vorlauf der praktischen Führerscheinprüfung“ stützen soll, wurde nicht näher dargelegt und ist auch nicht ersichtlich. § 17 FeV sieht die Nennung des Prüfernamenten gerade nicht vor. Auch nicht gegenüber einem Fahrerlaubnisbewerber.

29

2.2. Das Gericht teilt im Übrigen nicht die Einschätzung, „die Nennung der Prüfer im Vorfeld sei ein wichtiger Teil der Prüfung, da es Teil der Prüfungsvorbereitung sei, den Prüfling auf eventuelle Vorlieben des Prüfers hinzuweisen oder bestimmte Verkehrssituationen noch einmal besonders zu üben oder zumindest dem Prüfling die Nervosität vor der Prüfung zu nehmen, indem der Fahrlehrer den Prüfling auf die Person des Prüfers gezielt vorbereite“.

30

Vielmehr dienen einheitliche, gleichbleibende und objektive Prüfbedingungen dem Schutz eines ordnungsgemäßen, fairen und die Chancengleichheit währenden Prüfungsverfahrens. Objektivität bei Prüfungen bedeutet, dass das Ergebnis der Prüfung gerade unabhängig von der durchführenden Person ist. Das Ergebnis der Prüfung soll gerade nicht durch die Kenntnis eventueller Vorlieben des Prüfers beeinflusst werden.

31

Hieraus gar eine zu sichernde Rechtsposition eines Fahrlehrers herzuleiten erscheint nahezu wunderlich.

32

2.3. Auch wenn Fahrschulen Aufgaben in der Ausbildung und Anleitung von Fahrerlaubnisbewerbern erfüllen, stellt nicht jede in Zusammenhang mit dieser Tätigkeit stehende, nützliche Information ein subjektives Recht dar, selbst wenn die Informationsgewährung eine langjährige Praxis darstellte.

33

Wie die Antragspartei selbst ausführt, besteht der wesentliche Nutzen der Nennung des Prüfernamenten an die Fahrschule in der (kommentierten) Weiterleitung durch diese an den Fahrerlaubnisbewerber. Selbst durch die tatsächliche Mitwirkung der Fahrschule an einer Fahrprüfung und bei deren Anmeldung bleibt die Fahrprüfung selbst ein Rechtsverhältnis zwischen Fahrerlaubnisbewerber, der Fahrerlaubnisbehörde und der Antragsgegnerin als Technische Prüfstelle (vgl. § 17 FeV i.V.m. Nr. 2 der Anlage 7 zur FeV). Es ist nicht ergründlich, wie dann die Mitteilung der zukünftigen Nichtnennung der Prüfernamenten ein subjektives Recht eines Fahrlehrers aufheben kann.

34

Es ist ferner auch nicht ersichtlich, wie durch die vormalige Nennung der Prüfernamen dem Antragsteller konkludent oder über die Jahre eine Rechtsposition eingeräumt werden sollte und die Antragsgegnerin in der Überzeugung gehandelt haben soll, dass diese Praxis gegenüber dem Antragsteller rechtsverbindlich war. Aus diesem Grund scheitert die Herleitung der Rechtsbetroffenheit und eines Gewohnheitsrechts. Gleiches gilt, soweit die Antragspartei in der Namensnennung eine Zusicherung, künftig Realakte vorzunehmen gesehen haben mag (vgl. Verweis auf Voßkuhle/Kaufhold JuS 2011, 34). Eine verbindliche Selbstverpflichtung liegt gerade nicht vor.

35

Die beantragte Beiladung war abzulehnen. Unabhängig von der Frage der Beteiligtenfähigkeit des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr in diesem Verfahren ist nicht im Ansatz ersichtlich oder vorgetragen, dass die Entscheidung diesem und der Antragsgegnerin gegenüber nur einheitlich ergehen kann, § 65 Abs. 2 VwGO. Ebenso wurde nicht aufgezeigt, wie das Unterliegen eines der Hauptbeteiligten in der Sache dessen Rechtsposition verbessern oder verschlechtern kann, § 65 Abs. 1 VwGO.

36

Der Antrag war mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 1 VwGO abzulehnen.

37

Die Festsetzung des Streitwertes ergibt sich aus §§ 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 1 Gerichtskostengesetz i.V.m. den Empfehlungen Nr. 1.5 Satz 1 und Nr. 1.7.2 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (abgedruckt in Kopp/Schenke, VwGO, Anhang § 164 Rn. 14).