VGH München, Beschluss v. 18.02.2026 – 11 CS 25.2387

Titel:

Entziehung der Fahrerlaubnis nach dem Fahreignungs-Bewertungssystem - Durchlaufen des Stufensystems - einstweiliger Rechtsschutz - Beschwerdeentscheidung

Normenketten:

VwGO § 80 Abs. 5, § 146 Abs. 4 S. 1, S. 6
StVG § 4 Abs. 5 S. 1 Nr. 1, Nr. 3
ZPO § 418 Abs. 1, Abs. 2
VwZVG Art. 3 Abs. 2 S. 1

Leitsätze:

1. Ein in der Akte abgelegtes Entwurfsdokument bezeugt als öffentliche Urkunde, dass neben dem Entwurfsdokument ein inhaltsgleiches Schreiben, das als Original naturgemäß nicht als Entwurf gekennzeichnet ist, gefertigt und zur Post gegeben worden ist. Dieser Beweis kann nur durch einen Gegenbeweis entkräftet werden, der den vollen Nachweis eines anderen Geschehensablaufs verlangt (vgl. VGH München BeckRS 2021, 20909 Rn. 28). (Rn. 3 und 4) (redaktioneller Leitsatz)
2. Zwar kann es bei Übersendung eines bloßen Entwurfs an dem für die wirksame Bekanntgabe eines Verwaltungsakts erforderlichen Bekanntgabewillen fehlen. Das ist aber nicht der Fall, wenn aus der Unterschrift und dem Auslaufvermerk auf dem in der Akte abgelegten Entwurf, einer förmlichen Zustellung sowie der Beigabe einer Kostenrechnung ohne weiteres folgt, dass das Schriftstück abschließend zur Kenntnis gegeben werden sollte, so dass dann auch dahinstehen kann, ob eine Ermahnung nach § 4 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 StVG, die keinen Verwaltungsakt darstellt, überhaupt einen Bekanntgabewillen voraussetzt. (Rn. 8) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Entziehung der Fahrerlaubnis nach dem Fahreignungs-Bewertungssystem, Durchlaufen des Stufensystems, Zweifel an der Zustellung der Ermahnung, weil in der Behördenakte nur ein Entwurfsschreiben abgelegt ist (verneint), Ermahnung, Fahrerlaubnisentziehung, Verwaltungspraxis, Beweisführung, Zustellung, Bekanntgabewille, öffentliche Urkunde, Entwurfsdokument, Gegenbeweis

Vorinstanz:

VG München, Beschluss vom 04.12.2025 – M 19 S 25.1969

Fundstellen:

RÜ2 2026, 117
LSK 2026, 2843

Tenor

I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.

II. Der Antragsteller trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

III. Der Streitwert des Beschwerdeverfahrens wird auf 2.500,- Euro festgesetzt.

Gründe

1
Die Beschwerde bleibt ohne Erfolg. Aus den im Beschwerdeverfahren vorgetragenen Gründen, auf deren Prüfung der Verwaltungsgerichtshof beschränkt ist (§ 146 Abs. 4 Satz 1 und 6 VwGO), ergibt sich nicht, dass die Entscheidung des Verwaltungsgerichts zu ändern und die aufschiebende Wirkung der Klage anzuordnen bzw. wiederherzustellen wäre. Das Beschwerdevorbringen ist begrenzt auf die Frage, ob der Antragsteller vor der Entziehung seiner Fahrerlaubnis nach dem Fahreignungsbewertungssystem mit Bescheid vom 28. Februar 2025 ordnungsgemäß ermahnt wurde und damit das Stufensystem des § 4 Abs. 5 Satz 1 des Straßenverkehrsgesetzes vom 5. März 2003 (StVG, BGBl I S. 310, 919), im maßgeblichen

Zeitpunkt des Bescheiderlasses zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. August 2024 (BGBl I Nr. 266), ordnungsgemäß durchlaufen hat. Dies hat das Verwaltungsgericht zutreffend bejaht.

2
1. Die Beschwerde macht geltend, entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichts habe das Landratsamt ... (Fahrerlaubnisbehörde) die ordnungsgemäße Bekanntgabe der Ermahnung vom 8. September 2021 nicht nachgewiesen. Dem Antragsteller sei zwar ein Schreiben zugegangen, weshalb er die für die Ermahnung erhobene Gebühr beglichen habe. Im Verwaltungsvorgang befinde sich allerdings lediglich ein mit „Entwurf“ überschriebenes Dokument. Damit liefere die Akte als öffentliche Urkunde den Vollbeweis dafür, dass die zuständige Sachbearbeiterin allein einen Entwurf erstellt sowie abgezeichnet habe und dieser folglich auch versandt worden sei. Ein solcher erfülle aber nicht die Voraussetzungen einer wirksamen Ermahnung. Diese Einwände greifen nicht durch.

3
a) Die Ablage eines als solchen gekennzeichneten Entwurfs des zur Kenntnis zu gebenden Schriftstücks – des Originals bzw. der Reinschrift – entspricht ständiger Verwaltungspraxis sowie der Vorgabe der Allgemeinen Geschäftsordnung für die Behörden des Freistaats Bayern (AGO) vom 12. Dezember 2000 (GVBl S. 873), zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 19. März 2024 (GVBl S. 56). Danach ist für schriftliche Äußerungen, die für die Bearbeitung und die Nachvollziehbarkeit des Vorgangs bedeutsam sind, ein Entwurfsdokument zu fertigen, das den Inhalt des Originals vollständig wiedergibt und zusätzlich alle notwendigen Bearbeitungsvermerke enthält (§ 18 Abs. 2 Satz 2 AGO). Davon ausgehend hat das Verwaltungsgericht zutreffend angenommen, die Aktenführung entspreche den geltenden Vorgaben und es gebe keinerlei Anhaltspunkt dafür, dass dem Antragsteller lediglich ein Entwurfsdokument zugestellt worden sei.

4
Bekräftigt wird dies insoweit, als das in der Akte abgelegte Entwurfsdokument der Ermahnung vom 8. September 2021, wie der Antragsteller im Ansatz zutreffend vorträgt, eine öffentliche Urkunde darstellt und somit den vollen Beweis der darin bezeugten Tatsachen begründet (§ 418 Abs. 1 ZPO). Das als Entwurf gekennzeichnete, von der Sachbearbeiterin unterzeichnete und mit einem Auslaufvermerk versehene Dokument bekundet, anders als der Antragsteller meint, jedoch nicht, auch zum Versand sei lediglich ein Entwurf erstellt worden. Ein Entwurfsdokument gibt, wie auch aus § 18 Abs. 2 Satz 2 AGO folgt, den Inhalt des Originals vollständig wieder, ist aber kein Abbild davon, sondern kann zusätzliche Informationen enthalten, insbesondere Bearbeitungsvermerke. In diesem Lichte bezeugt das in der Akte abgelegte Dokument, dass die Sachbearbeiterin neben dem Entwurfsdokument ein inhaltsgleiches Schreiben, das als Original naturgemäß nicht als Entwurf gekennzeichnet ist, gefertigt und zur Post gegeben hat. Dieser Beweis kann gemäß § 418 Abs. 2 ZPO nur durch einen Gegenbeweis entkräftet werden, der den vollen Nachweis eines anderen Geschehensablaufs verlangt (vgl. BayVGH, B.v. 19.7.2021 – 11 CS 21.1280 – juris Rn. 28; BGH, B.v. 21.2.2007 – XII ZB 37/06 – juris Rn. 8; Schreiber in MüKo ZPO, 7. Aufl. 2025, § 418 Rn. 9). Dies zu Grunde gelegt ist das Vorbringen des Antragstellers, ihm sei nicht mehr erinnerlich, eine Ermahnung im Original erhalten zu haben, nicht geeignet, die Beweiskraft des Entwurfsdokuments zu widerlegen. Gleiches gilt für den Einwand, die im Behördenvorgang abgelegte Verwarnung vom 17. August 2022 sei nicht als Entwurf gekennzeichnet. Es liegt nahe, dass die Sachbearbeiterin diese Kennzeichnung bei der Verwarnung schlichtweg vergessen hat. Dies gilt umso mehr, als sich, wie vom Verwaltungsgericht zu Recht ausgeführt hat, auch der Entziehungsbescheid in der Akte als Entwurfsdokument findet und dem Antragsteller unstreitig eine Reinschrift davon übersandt wurde.

5
Die Zustellung der Sendung, mit der das Landratsamt dem Antragsteller die Ermahnung zur Kenntnis geben wollte, ergibt sich, wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, aus der Postzustellungsurkunde (Art. 3 Abs. 2 Satz 1 VwZVG, § 182 Abs. 1 Satz 2, § 418 Abs. 1 ZPO). Dies stellt die Beschwerde bereits nicht in Frage. Dass diese Sendung das vorgenannte Original der Ermahnung tatsächlich enthielt, ist durch die Angabe des Aktenzeichens mit dem weiteren Kennzeichen „vom 08.09.2021“ gewährleistet (vgl. dazu Sander/Smollig in Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 3. Aufl. 2025, § 3 VwZG Rn. 6; Schlatmann in Engelhardt/App/Schlatmann, VwVG/VwZG, 13. Aufl. 2025, § 3 VwZG Rn. 5; BFH, U.v. 18.3.2004 – V R 11/02 – juris Rn. 13).

6

b) Unabhängig davon wäre den Anforderungen an eine Ermahnung nach § 4 Abs. 5 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 StVG auch dann Genüge getan, wenn dem Antragsteller das in der Behördenakte abgelegte Schreiben vom 8. September 2021 tatsächlich mit einer Kennzeichnung als Entwurf übersandt worden wäre.

7
Der Antragsteller macht zwar zu Recht geltend, dass die wirksame Bekanntgabe eines Verwaltungsakts zu verneinen sein kann, wenn lediglich ein Entwurf übersandt wird.

8
In diesem Fall kann es, insbesondere bei Kenntnisgabe vor Unterzeichnung des Bescheids oder bei bloß informatorischer Kenntnisgabe vorab, an dem erforderlichen Bekanntgabewillen fehlen (vgl. Couzinet in Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, § 41 Rn. 20 f.; Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 41 Rn. 55; Tiedemann in BeckOK VwVfG, Stand. 1.1.2026, § 41 Rn. 4). So liegt es hier aber nicht. Aus der Unterschrift und dem Auslaufvermerk auf dem in der Akte abgelegten Entwurf, der förmlichen Zustellung sowie der Beigabe einer Kostenrechnung für die Ermahnung folgt ohne Zweifel, dass die zuständige Amtswalterin die Ermahnung abschließend zur Kenntnis geben wollte. Damit kann dahinstehen, ob die Ermahnung als bloßer Hinweis über den erreichten Punktestand verbunden mit der Mahnung, das Verhalten zu ändern (vgl. BT-Drs. 17/12636 S. 41), die mangels Regelungswirkung keinen Verwaltungsakt darstellt (vgl. Koehl in Hentschel/König, Straßenverkehrsrecht, 48. Aufl. 2025, § 4 StVG Rn. 72), überhaupt einen Bekanntgabewillen voraussetzt.

9
Ferner wäre das Schreiben – bei unterstellter Zusendung eines als Entwurf gekennzeichneten Dokuments – nach den Gesamtumständen sowie dem Kontext auch vom objektiven Empfängerhorizont aus als (abschließende) Ermahnung zu erkennen (vgl. zu diesem Erfordernis bei Verwaltungsakten Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 35 Rn. 72 ff., Rn. 147, § 41 Rn. 58). Dafür sprechen insbesondere die förmliche Zustellung, die Beifügung einer Kostenrechnung sowie das Fehlen jeglichen Anlasses für eine informatorische Kenntnisgabe vorab. Dafür, dass der Antragsteller das Schreiben so auch verstanden hat, spricht im Übrigen das unstreitige Begleichen des für die Ermahnung in Rechnung gestellten Betrags.

10
Insoweit kann der Antragsteller ferner nichts aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts herleiten, der zufolge die elektronisch übermittelte, mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehene Begründung einer Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision, die auf allen Seiten in großer Schrift und deutlich erkennbar als „Entwurf“ gekennzeichnet ist, nicht die erforderliche Schriftform wahrt (BVerwG, B.v. 21.12.2023 – 2 B 2.23 – juris Rn. 9). Zum einen lagen dem andere äußere Umstände zu Grunde. Zum anderen betrifft die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts eine andere Rechtsfrage. Dort kam es darauf an, ob ein anwaltlicher Schriftsatz den Anforderungen an die Schriftform im prozessrechtlichen Sinn genügt. Die Ermahnung hingegen bedarf keiner solchen qualifizierten Schriftform. Wenn der Betroffene nach § 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 StVG schriftlich zu ermahnen ist, verweist dies nach allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts nicht auf die Schriftform i.S.d. § 126 BGB (vgl. Couzinet/Schönenbroicher in Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, § 37 Rn. 129, 165 ff.) und auch nicht auf die Schriftform im prozessrechtlichen Sinn (vgl. dazu Hoppe in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 81 Rn. 3a ff.). Deswegen geht der Schluss des Antragstellers aus der genannten Rechtsprechung auf die Voraussetzungen einer schriftlichen Ermahnung fehl. Denn es liegt auf der Hand, dass Prozesserklärungen, zumal von Rechtsanwälten, höheren Anforderungen an die Klarheit und Bestimmtheit genügen müssen als (sonstige) behördliche Erklärungen.

11
2. Die Beschwerde war demnach mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 2 VwGO zurückzuweisen. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1 Satz 1, § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 1 GKG i.V.m. den Empfehlungen in Nr. 1.5 Satz 1, Nr. 46.3 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2025.

12
3. Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).