

Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Fachpresse: ja

Recht der Verkehrswirtschaft und Verkehrsrecht, ferner des Betriebs von Wasserstraßen sowie der Streitigkeiten über Straßen-Sondernutzungen

Sachgebietsergänzung:

Straßenverkehrsrecht

Rechtsquelle/n:

StVZO § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4, § 70 Abs. 1 Nr. 1
StVO § 38 Abs. 1 und 2
RettDG LSA §§ 1 und 4

Stichworte:

Blaulicht; blaues Rundumlicht; blaues Blinklicht; Blaulichtberechtigung; Blaulichtfahrzeug; Rettungsdienst; institutioneller Begriff des Rettungsdienstes; organisatorisch-institutionelle Eingliederung; Kraftfahrzeug des Rettungsdienstes; Krankenkraftwagen; Rettungswagen; öffentlicher Rettungsdienst; Träger des öffentlichen Rettungsdienstes; Aufgabenträger; privater Leistungserbringer; Konzession; Genehmigung; Notfallrettung; Krankentransport; qualifizierter Krankentransport; Notfallrettung; Auslandsrückholddienst; Notsituation; Notfalleinsatz; Berufsfreiheit; Berufsausübungsfreiheit; Ausnahmegenehmigung; Ermessensentscheidung; fehlerfreie Ermessensausübung; Anknüpfung an Landesrecht; landesrechtlicher Begriff des Rettungsdienstes.

Leitsatz/-sätze:

Kraftfahrzeuge des Rettungsdienstes im Sinne von § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 StVZO sind die Kraftfahrzeuge, die von den nach dem jeweiligen Landesrecht zuständigen Trägern des öffentlichen Rettungsdienstes oder den von den Aufgabenträgern konzessionierten privaten Leistungserbringern im Rahmen des öffentlichen Rettungsdienstes zur Notfallrettung oder zum Krankentransport eingesetzt werden (institutioneller Begriff des Rettungsdienstes).

Urteil des 3. Senats vom 12. März 2015 - BVerwG 3 C 28.13

- I. VG Magdeburg vom 20. Mai 2011
Az: VG 1 A 162/09 MD
- II. OVG Magdeburg vom 23. Oktober 2013
Az: OVG 3 L 311/11



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 3 C 28.13
OVG 3 L 311/11

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 12. März 2015
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Kley und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Liebler, Dr. Wysk,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Kuhlmann und
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Rothfuß

ohne mündliche Verhandlung für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt vom 23. Oktober 2013 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger, der den Gewerbebetrieb der vormaligen Klägerin - seiner Ehefrau - übernommen hat, begehrt die Feststellung, dass er seine Krankentransportfahrzeuge mit Blaulicht ausrüsten darf; hilfsweise begehrt er die Erteilung einer entsprechenden Ausnahmegenehmigung.
- 2 Die Ehefrau des Klägers beantragte im März 2009 beim Beklagten, ihr die Ausrüstung ihrer DIN-gerecht ausgestatteten Kranken- und Rettungstransportfahrzeuge mit Blaulicht zu erlauben; sie führe damit nicht unter das Rettungsdienstgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (RettdG LSA) fallende qualifizierte Krankentransporte innerhalb eines Rettungsdienstbereichs oder in den benachbarten Rettungsdienstbereich sowie europaweit Auslandsrückholddienste durch.

- 3 Diesen Antrag lehnte der Beklagte mit Bescheid vom 28. Mai 2009 ab. Die Fahrzeuge seien keine Kraftfahrzeuge des Rettungsdienstes im Sinne von § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO); sie würden von einem privaten Dritten außerhalb des öffentlich verantworteten Rettungsdienstes eingesetzt. Es könne auch keine Ausnahmegenehmigung auf der Grundlage von § 70 Abs. 1 Nr. 2 StVZO erteilt werden; bei den mit diesen Fahrzeugen durchgeführten Krankentransporten handele es sich nicht um Fahrten, die zur Rettung von Menschenleben in Notsituationen oder zur Abwendung von schweren gesundheitlichen Schäden erforderlich seien. Aus Gründen der Gleichbehandlung würden Anträge auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung zum Führen von Blaulicht außerhalb des öffentlichen Rettungsdienstes grundsätzlich abgelehnt; daher habe die Klägerin keinen Wettbewerbsnachteil gegenüber anderen Anbietern. Für die zu treffende Ermessensentscheidung habe überprüft werden sollen, ob die Fahrzeuge von der Klägerin im Regelfall zur Menschenrettung eingesetzt würden und daher ein Blaulicht benötigten. Die Klägerin habe jedoch die von ihr erbetene Aufstellung zu den durchgeführten Transporten einschließlich der Angabe, bei wie vielen der Einsatz von Blaulicht erforderlich gewesen sei, nicht übersandt. Bei der von ihr erwähnten Auslandsrückholung habe es sich nach der Stellungnahme der Johanniter-Alarmzentrale nicht um einen Akut- oder Notfalleinsatz gehandelt. Die Ausstattung von Fahrzeugen mit Blaulicht müsse auf das unvermeidbare Mindestmaß begrenzt bleiben, um die Wirksamkeit dieser Warneinrichtungen zu erhalten und einen Fehlgebrauch oder Missbrauch zu vermeiden. Die Ermessensausübung führe daher zum Ergebnis, dass das öffentliche Interesse an einer möglichst geringen Zahl von Ausnahmegenehmigungen höher zu bewerten sei als das Interesse der Klägerin.
- 4 Die hiergegen gerichtete Klage hat das Verwaltungsgericht abgewiesen. Das Oberverwaltungsgericht hat die Berufung der Klägerin zurückgewiesen. Zur Begründung heißt es: Die Klägerin habe keinen Anspruch auf die Feststellung, dass die Ausrüstung ihrer Krankentransportfahrzeuge mit Blaulicht genehmigungsfrei zulässig sei. Zu den Kraftfahrzeugen des Rettungsdienstes im Sinne von § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 StVZO gehörten nur die Krankenkraftwagen, mit denen im öffentlich verantworteten Rettungsdienst Aufgaben der Notfallrettung

des qualifizierten Krankentransports durchgeführt würden. Das seien die entsprechenden Fahrzeuge der Aufgabenträger des öffentlichen Rettungsdienstes - in Sachsen-Anhalt also der Landkreise und kreisfreien Städte - sowie der von ihnen auf der Grundlage einer Konzession oder Genehmigung mit diesen Aufgaben betrauten Unternehmer. Über eine solche Genehmigung verfüge die Klägerin nicht; sie erbringe nur nicht genehmigungspflichtige Leistungen nach § 1 Satz 2 RettDG LSA. Die Klägerin habe auch keinen Anspruch auf die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 70 Abs. 1 StVZO oder auf erneute Bescheidung ihres hilfsweise gestellten Genehmigungsantrags. Diesen Antrag habe der Beklagte ermessensfehlerfrei abgelehnt.

- 5 Zur Begründung der - vom Berufungsgericht wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zugelassenen - Revision wird geltend gemacht: Der Wortlaut von § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 StVZO gebe nichts für die Unterscheidung zwischen privatem und öffentlich verantwortetem Rettungsdienst her. Der Krankentransport stehe dort selbstständig neben der Notfallrettung; eine Rangfolge gebe es nicht. Die Entstehungsgeschichte der Norm bestätige, dass auch die im qualifizierten Krankentransport außerhalb des öffentlichen Rettungsdienstes eingesetzten Krankenwagen Kraftfahrzeuge des Rettungsdienstes im Sinne dieser Regelung seien. Hätte der Ordnungsgeber etwas anderes gewollt, hätte er das durch eine entsprechende Fassung dieser Vorschrift ohne weiteres erreichen können. Der Begriff des Rettungsdienstes in § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 StVZO sei funktionsbezogen zu verstehen; entscheidend sei, ob mit dem Fahrzeug Leistungen des Rettungsdienstes erbracht würden. Ebenfalls zu Unrecht habe das Berufungsgericht den Anspruch auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 70 StVZO verneint. Der Beklagte habe sein Ermessen nicht ordnungsgemäß betätigt. Indem er in Anlehnung an § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 StVZO bei qualifizierten Krankentransporten außerhalb des öffentlichen Rettungsdienstes grundsätzlich keine Ausnahmegenehmigung erteile, habe er schon gar kein Ermessen ausgeübt. Jedenfalls habe er nicht alle relevanten Gesichtspunkte eingestellt. Er habe nicht hinreichend gewürdigt, dass nach den vorliegenden statistischen Angaben in 2% der Fälle qualifizierte Krankentransporte in Notfallsituationen umschlagen könnten. Unbeachtlich sei, dass die Klägerin die Anfrage nicht beantwortet habe, in welchem Umfang es in ihrem Be-

trieb zu solchen Vorfällen gekommen sei; denn diese Gefahr bestehe allgemein.

- 6 Der Beklagte tritt der Revision entgegen und verteidigt das angegriffene Urteil.
- 7 Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht ist in Übereinstimmung mit dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur ebenfalls der Auffassung, dass § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 StVZO nur Fahrzeuge des öffentlich-rechtlichen Rettungsdienstes erfasse. Die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 70 StVZO habe der Beklagte ermessensfehlerfrei abgelehnt.
- 8 Mit Beschluss des Amtsgerichts Stendal vom 1. August 2014 wurde das Insolvenzverfahren über das Vermögen der Klägerin eröffnet; sie hat ihren Gewerbebetrieb zum 31. Juli 2014 abgemeldet. Das Krankentransportunternehmen wurde von ihrem Ehemann übernommen; er führt den Rechtsstreit weiter (§ 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 265 Abs. 2 ZPO).

II

- 9 Die Revision, über die der Senat mit dem Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung entscheidet, ist unbegründet. Die Entscheidung des Berufungsgerichts steht im Einklang mit Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 VwGO). Weder handelt es sich bei den in Rede stehenden Krankentransportfahrzeugen um Kraftfahrzeuge des Rettungsdienstes im Sinne von § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 StVZO (1.) noch besteht auf der Grundlage von § 70 Abs. 1 Nr. 1 StVZO ein Anspruch auf die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung oder zumindest auf die erneute Bescheidung des hilfsweise gestellten Antrags auf Erteilung einer solchen Genehmigung (2.).
- 10 1. Die nach den Feststellungen des Berufungsgerichts (§ 137 Abs. 2 VwGO) zum qualifizierten Krankentransport außerhalb des öffentlichen Rettungsdienstes eingesetzten Fahrzeuge sind keine Kraftfahrzeuge des Rettungsdienstes im Sinne von § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 StVZO. Sie können daher nicht auf der

Grundlage dieser Bestimmung - und damit genehmigungsfrei - mit Blaulicht ausgestattet werden. Der auf die gegenteilige Feststellung gerichtete Hauptantrag muss daher ohne Erfolg bleiben.

- 11 Für die rechtliche Beurteilung des Feststellungsbegehrens kommt es auf die Rechtslage zum Zeitpunkt der revisionsgerichtlichen Entscheidung an; maßgeblich ist somit hier die Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung in der Fassung vom 26. April 2012 (BGBl. I S. 679), zuletzt geändert durch die Verordnung zur Neuregelung des gesetzlichen Messwesens und zur Anpassung an europäische Rechtsprechung (MesswNR/EURsprAnpV) vom 11. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2010), sowie das Rettungsdienstgesetz des Landes Sachsen-Anhalt in der Fassung vom 18. Dezember 2012 (GVBl. LSA S. 624), zuletzt geändert durch Art. 15 des Kommunalrechtsreformgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt vom 17. Juni 2014 (GVBl. LSA S. 288).
- 12 Gemäß § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 StVZO dürfen Kraftfahrzeuge des Rettungsdienstes, die für Krankentransport oder Notfallrettung besonders eingerichtet und nach dem Fahrzeugschein als Krankenkraftwagen anerkannt sind, mit einer oder mehreren Kennleuchten für blaues Blinklicht - Rundumlicht - ausgerüstet sein. In der Nummer 2 dieser Vorschrift wird dasselbe Recht für Einsatz- und Kommando-Kraftfahrzeuge der Feuerwehren und der anderen Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes und des Rettungsdienstes gewährt.
- 13 Die Voraussetzungen für den Einsatz des Blaulichts und die sich daraus ergebenden Sonderrechte sind in § 38 der Straßenverkehrs-Ordnung - StVO - geregelt. Nach Absatz 1 Satz 1 dieser Bestimmung darf blaues Blinklicht zusammen mit dem Einsatzhorn - soweit hier von Interesse - nur verwendet werden, wenn höchste Eile geboten ist, um Menschenleben zu retten oder schwere gesundheitliche Schäden abzuwenden, eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwenden oder bedeutende Sachwerte zu erhalten; es ordnet nach Satz 2 an, dass alle übrigen Verkehrsteilnehmer sofort freie Bahn zu schaffen haben. Gemäß § 38 Abs. 2 StVO darf blaues Blinklicht allein nur von den damit ausgerüsteten Fahrzeugen und nur zur Warnung an Unfall- oder sonstigen Einsatzstellen, bei Einsatzfahrten oder bei der Begleitung von Fahrzeugen oder

von geschlossenen Verbänden verwendet werden. Ergänzend bestimmt § 35 Abs. 5a StVO, dass Fahrzeuge des Rettungsdienstes von den Vorschriften dieser Verordnung befreit sind, wenn höchste Eile geboten ist, um Menschenleben zu retten oder schwere gesundheitliche Schäden abzuwenden.

- 14 a) Kraftfahrzeuge des Rettungsdienstes im Sinne von § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 StVZO sind die Kraftfahrzeuge, die von den nach dem jeweiligen Landesrecht zuständigen Trägern des öffentlichen Rettungsdienstes - das sind in Sachsen-Anhalt gemäß § 4 Abs. 1 RettDG LSA die Landkreise und kreisfreien Städte sowie nach § 4 Abs. 2 RettDG LSA die von benachbarten Landkreisen und kreisfreien Städten gebildeten Rettungsdienstzweckverbände - oder den von den Trägern des Rettungsdienstes gemäß § 12 Abs. 2 RettDG LSA durch Erteilung einer entsprechenden Genehmigung konzessionierten Leistungserbringern zur Notfallrettung und/oder zum Krankentransport eingesetzt werden. Somit liegt § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 StVZO ein "institutionelles" Verständnis des Begriffs Rettungsdienst zugrunde; es genügt mit anderen Worten nicht, dass das Fahrzeug außerhalb des öffentlichen Rettungsdienstes zum Zwecke der Notfallrettung oder des qualifizierten Krankentransports eingesetzt wird, wie der Kläger meint ("funktionales" Verständnis des Begriffs Rettungsdienst). Das ergibt sich aus dem Wortlaut der Regelung in Zusammenschau mit deren Entstehungsgeschichte sowie deren Sinn und Zweck.
- 15 Die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 StVZO für eine Blaulichtberechtigung beschränken sich nicht darauf, dass die Kraftfahrzeuge für Krankentransport oder Notfallrettung besonders eingerichtet und nach dem Fahrzeugschein als Krankenkraftwagen anerkannt sind, was auf ein funktionales Verständnis hindeuten würde. Gefordert wird vielmehr zusätzlich, dass es sich um Kraftfahrzeuge des Rettungsdienstes handelt. Bereits die Verwendung des Genitiv spricht dafür, dass das Kraftfahrzeug einer bestimmten Einrichtung, hier also dem Rettungsdienst, organisatorisch-institutionell zugeordnet sein muss; bei einem funktionalen Verständnis hätte der Ordnungsgeber ohne Weiteres eine Formulierung wie "zu Rettungsdienstzwecken eingesetzte Fahrzeuge" wählen können. Hinzu kommt, dass der Wortlaut der Nummer 4 von anderen Regelungen in § 52 Abs. 3 Satz 1 StVZO abweicht, die ihrerseits

eher auf einen funktionalen Zusammenhang als auf eine organisatorische-institutionelle Eingliederung abzustellen scheinen. So ist in § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 StVZO von Kraftfahrzeugen die Rede, die dem Vollzugsdienst der Polizei, der Militärpolizei, der Bundespolizei oder des Zolldienstes "dienen" (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Januar 2012 - 3 C 1.11 - BVerwGE 141, 376 Rn. 15 ff.). Eine vergleichbare Formulierung hat der Ordnungsgeber bei der Nummer 4 nicht gewählt; er hat vielmehr - wie sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung ergibt - mit diesem Zusatz gerade ein anderes Regelungsziel verfolgt.

- 16 Die Einfügung des einschränkenden Zusatzes "des Rettungsdienstes" in § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 StVZO geht auf die 15. Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 23. Juni 1993 (BGBl. I S. 1024) zurück. Der Ordnungsgeber hat diese Worte mit dem Ziel eingefügt, eine nur funktionale Zuordnung des Fahrzeugs zum Rettungsdienst - hier durch die Ausrüstung des Fahrzeugs als Krankenkraftwagen - nicht mehr genügen zu lassen. So heißt es in der Begründung für diese Änderung: "Nach dem bisherigen Wortlaut des Absatzes 3 Nr. 4 kann die Zulassung eines Kraftfahrzeugs, das als Krankenkraftwagen eingerichtet und beschrieben ist, niemand verweigert werden. Dies hat zur Folge, dass in diesem Fall auch jeder Kennleuchten für blaues Blinklicht führen, aber nicht benutzen darf. Dies ist nicht gewollt und soll verhindert werden" (VkBl 1993, 599 <614>).
- 17 Zudem hat der Ordnungsgeber bei der Fortentwicklung von § 52 Abs. 3 Satz 1 StVZO wiederholt zum Ausdruck gebracht, dass der Kreis der Fahrzeuge, die mit Blaulicht ausgerüstet werden dürfen, möglichst klein bleiben soll, um dessen Wirkung nicht zu beeinträchtigen (vgl. etwa die Begründungen bei der Einführung der neuen Nummer 5, VkBl 1970, 826 <832>, und bei deren späterer Streichung mit der 31. Verordnung zur Änderung des Straßenverkehrsrechts vom 23. März 2000, VkBl 2000, 346 <366>).
- 18 Diese Deutung von Wortlaut, Entstehungsgeschichte sowie Sinn und Zweck der Regelung deckt sich schließlich mit der vom Ordnungsgeber selbst vertretenen Auslegung. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

ist, wie der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht mitgeteilt hat, der Auffassung, dass mit Kraftfahrzeugen "des Rettungsdienstes" im Sinne von § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 StVZO nur Fahrzeuge des öffentlich-rechtlichen Rettungsdienstes gemeint seien sowie Fahrzeuge von Dritten, die mit den Aufgaben des Rettungsdienstes betraut seien.

- 19 Für § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 StVZO, wo durch die 15. Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung vom 14. Juni 1988 (BGBl. I S. 765) schon zuvor der Zusatz "des Rettungsdienstes" eingefügt worden war, war der erkennende Senat im Urteil vom 26. Januar 2012 mit denselben Erwägungen ebenfalls bereits zu dem Ergebnis gelangt, dass auch dort der Einsatz der Fahrzeuge zu Zwecken des Rettungsdienstes allein nicht genügt, damit es sich um Einsatzfahrzeuge "des Rettungsdienstes" im Sinne dieser Regelung handelt (BVerwG, Urteil vom 26. Januar 2012 - 3 C 1.11 - BVerwGE 141, 376 Rn. 15 ff.). Mit diesem Urteil ist zugleich geklärt, dass der Hauptantrag - unabhängig davon, inwieweit die weiteren in der Nummer 2 aufgeführten tatbestandlichen Voraussetzungen erfüllt sind - schon wegen der fehlenden Einbeziehung der Fahrzeuge in den öffentlichen Rettungsdienst auch nicht auf § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 StVZO gestützt werden kann.
- 20 Die zur Begründung der Revision vorgetragene Einwände greifen nicht durch. Richtig ist zwar, dass in § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 StVZO der Krankentransport und die Notfallrettung gleichberechtigt nebeneinander stehen. Das ändert aber nichts daran, dass es sich bei den zu diesen Zwecken eingesetzten Fahrzeugen außerdem um solche "des Rettungsdienstes" und zwar - wie gezeigt - im institutionellen Sinne handeln muss. Darin liegt weder eine unzulässige Verkürzung auf Notfallsituationen noch war es angesichts des in der Zusammenschau eindeutigen Befundes erforderlich, dass die mit diesem Zusatz verbundene Unterscheidung zwischen öffentlichem Rettungsdienst und anderen Anbietern von qualifizierten Krankentransporten im Wortlaut der Regelung noch einen weitergehenden Niederschlag findet. Der Ordnungsgeber hat damit zugleich eine typisierende Regelung getroffen; insofern hilft es dem Kläger auch nicht weiter, dass in zwei Prozent der Krankentransporte der Einsatz von Sondersignalen erforderlich wird (vgl. Petersen, NZV 1997, 249 <253>).

- 21 b) Diese Auslegung von § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 StVZO verletzt den Kläger nicht in seiner durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützten Berufsfreiheit.
- 22 Berührt ist hier nur die Berufsausübungsfreiheit, da der Kläger qualifizierte Krankentransporte auch ohne Ausstattung seiner Fahrzeuge mit Blaulicht durchführen kann und er somit durch die Beschränkung der Blaulichtberechtigung auf in den öffentlichen Rettungsdienst eingebundene Fahrzeuge nicht an einer Ausübung seines Berufs gehindert wird. Feststellungen dahin gehend, dass der Kläger zumindest für die Durchführung von Auslandsrückholungen zwingend eine Blaulichtberechtigung benötigt und dieser Teil seiner Tätigkeit so bedeutsam ist, dass ohne ihn die wirtschaftliche Existenz des Betriebs gefährdet würde, hat das Berufungsgericht nicht getroffen; Rügen hiergegen werden in der Revisionsbegründung nicht vorgetragen.
- 23 Dass § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 StVZO eine genehmigungsfreie Ausrüstung von außerhalb des öffentlichen Rettungsdienstes eingesetzten Krankentransportfahrzeugen mit Blaulicht nicht gestattet, findet seine Rechtfertigung in vernünftigen Gründen des Allgemeinwohls; die Regelung genügt auch den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. In der Rechtsprechung - auch des erkennenden Senats - ist anerkannt, dass eine möglichst enge Begrenzung des Kreises der Blaulichtberechtigten notwendig ist, um - erstens - die Wirkung der Warneinrichtungen nicht dadurch zu beeinträchtigen, dass durch deren Inflationierung die Akzeptanz von Blaulichtfahrzeugen in der Bevölkerung schwindet, und weil - zweitens - mit jeder genehmigten Blaulichtanlage die Gefahr des Fehlgebrauchs oder sogar des Missbrauchs und damit die Gefahr schwerster Unfälle vergrößert wird (vgl. BVerwG, Urteile vom 26. Januar 2012 - 3 C 1.11 - BVerwGE 141, 376 Rn. 22 sowie vom 21. Februar 2002 - 3 C 33.01 - NZV 2002, 426 <427> m.w.N.). Das Erreichen dieser dem Schutz von Leben und Gesundheit und damit höchster Rechtsgüter dienenden Regelungszwecke würde erheblich erschwert, wenn der grundsätzlich offenen Zahl von privaten Dienstleistern, die außerhalb des öffentlichen Rettungsdienstes qualifizierte Krankentransporte durchführen wollen, allein aufgrund dieses Umstands genehmigungsfrei die Blaulichtberechtigung zuerkannt würde. Überdies ist zu be-

rücksichtigen, dass ihnen damit eine Ausstattung ihrer Krankentransportfahrzeuge mit Blaulicht keineswegs vollständig und endgültig verwehrt bleibt. Eine solche Sonderausstattung kann ihnen, bei Nachweis eines entsprechenden Bedarfs, im Wege einer Ausnahme nach § 70 Abs. 1 Nr. 1 StVZO genehmigt werden.

- 24 c) Wer Aufgaben des öffentlichen Rettungsdienstes wahrnimmt und damit zum Rettungsdienst im institutionellen Sinne des § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 StVZO gehört, bestimmt sich nach dem jeweiligen Landesrecht, hier also nach dem Rettungsdienstgesetz des Landes Sachsen-Anhalt. Die Regelung des Rettungswesens gehört nach Art. 70 Abs. 1 GG zur ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder, die damit auch festlegen, welche Aufgaben zum öffentlichen Rettungsdienst gehören und die Träger dieser Aufgaben bestimmen. Anhaltspunkte dafür, dass der Bundesverordnungsgeber dem in § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und 4 StVZO verwendeten Begriff des Rettungsdienstes ein eigenes bundesrechtliches Begriffsverständnis hätte beilegen wollen, sind nicht zu erkennen (vgl. zur Auslegung des im [Bundes-]Telegraphenwege-Gesetz verwendeten Begriffs "öffentliche Gewässer" nach dem jeweiligen Landesrecht: BVerwG, Urteil vom 29. Juni 1967 - 4 C 36.66 - BVerwGE 27, 253 <254>).
- 25 Ein solches landesrechtliches Verständnis des Zusatzes "des Rettungsdienstes" und damit ein Abstellen auf die Landesrettungsdienstgesetze entspricht auch der Auffassung, die in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung schon bislang überwiegend vertreten wurde (vgl. OVG Hamburg, Beschluss vom 24. Mai 2006 - 3 Bs 155/05 - VRS 111, 234 <236> sowie Urteil vom 2. November 2010 - 3 Bf 82/09 - VRS 120, 226 <233 ff.>; OVG Bremen, Urteil vom 23. Januar 2001 - 1 A 361/00 - NordÖR 2001, 167 f.; für ein landesrechtliches Verständnis des Begriffs Katastrophenschutz in § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 StVZO: OVG Saarlouis, Beschluss vom 29. August 2006 - 1 Q 12/06 - juris Rn. 9 ff.; ebenso Dauer, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 43. Aufl. 2015, § 52 StVZO Rn. 6 sowie Petersen, NZV 1997, 249 <251 f.>). Der Bundesgerichtshof hat in seinem Urteil vom 4. Juni 1992 - III ZR 93/91 - (NJW 1992, 2882) für die Beantwortung der - etwas anders gelagerten - Frage, ob eine Unfallfahrt mit einem Krankenwagen des Deutschen Roten Kreuzes im

Rahmen des (öffentlichen) Rettungsdienstes erfolgt war, ebenfalls auf das jeweilige Landesrecht abgestellt (BGH, Urteil vom 4. Juni 1992 - III ZR 93/91 - NJW 1992, 2882). Die gegenteilige Auffassung des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts (OVG Lüneburg, Urteil vom 26. November 1998 - 12 L 4158/97 - juris Rn. 45 f. und Beschluss vom 1. November 2002 - 12 ME 636/02 - juris Rn. 6 ff.), der sich das Verwaltungsgericht in seiner erstinstanzlichen Entscheidung angeschlossen hat, vermag demgegenüber nicht zu überzeugen. Wenn ein in einer bundesrechtlichen Regelung verwendeter Begriff aufgrund der grundgesetzlichen Zuordnung der Gesetzgebungskompetenzen - wie hier - eindeutig landesrechtlich vorgeprägt ist, bedarf es nicht erst einer ausdrücklichen Verweisung, um für dessen Auslegung dieses Landesrecht heranzuziehen. Ein bundeseinheitliches Begriffsverständnis mag wünschenswert sein, ist aber in solchen Fällen ohne eine Legaldefinition im Bundesrecht oder aber zumindest sonstige klare Anhaltspunkte für ein spezifisch bundesrechtliches Verständnis nicht erreichbar. Darüber hinaus begegnet der Lösungsansatz des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts, das den Zusatz "des Rettungsdienstes" in § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 StVZO dahin auslegt, dass darunter nur solche Fahrzeuge fallen, die im Regelfall dazu eingesetzt werden können, mit Sondersignal (Blaulicht und Martinshorn) Menschen in Notsituationen zu retten (OVG Lüneburg, Urteil vom 26. November 1998 - 12 L 4158/97 - juris Rn. 48), auch inhaltlichen Bedenken. Zum einen führt das Abstellen auf den Regelfall zu Unsicherheiten. Es muss dann nämlich bestimmt werden, was als Regelfall anzusehen ist; spätestens an dieser Stelle wird auch ein Rückgriff auf die landesrechtlichen Regelungen zur Organisation des Rettungsdienstes nicht mehr zu vermeiden sein. Vor allem aber wird mit der vom Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht gewählten Auslegung die Gleichstellung von Notfallrettung und Krankentransport in § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 StVZO wieder ausgehebelt. Denn beim qualifizierten Krankentransport wird schon definitionsgemäß und auch nach der vom Berufungsgericht angeführten Statistik der Einsatz des Sondersignals nur ausnahmsweise erforderlich. Damit dürften aber konsequenterweise nur zur Notfallrettung eingesetzte Fahrzeuge mit Blaulicht ausgerüstet werden. Das entspricht erkennbar nicht der Konzeption des § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 StVZO. Umgekehrt erschließt sich nicht, warum ein mit einer unterschiedlichen landesrechtlichen Ausgestaltung einhergehendes

- zudem allenfalls teilweise - divergierendes Verständnis des Begriffs "Rettungsdienst" zu Unschärfen führen soll, die nicht im Wege einer verständigen Auslegung bewältigt werden können.

- 26 d) Nach den bindenden tatsächlichen Feststellungen des Berufungsgerichts wurden die in Rede stehenden Krankentransportfahrzeuge in der Vergangenheit nur außerhalb des öffentlichen Rettungsdienstes eingesetzt. Die Genehmigung für die Wahrnehmung des bodengebundenen Rettungsdienstes im Gebiet des Landkreises Stendal war für die Jahre 2009 bis 2014 der Johanniter Unfallhilfe erteilt. Die vormalige Klägerin besaß keine solche Genehmigung, sondern erbrachte nur nicht genehmigungspflichtige Leistungen nach § 1 Satz 2 RettDG LSA (a.F.). Daran hat sich für die Zeit ab dem 1. Januar 2015 nichts geändert. Der Beklagte hat mitgeteilt, dass die Johanniter Unfallhilfe auch für die Zeit ab dem 1. Januar 2015 wieder mit der Durchführung des Rettungsdienstes im Landkreis Stendal beauftragt wurde. Die Firma des Klägers ist - wie weiter mitgeteilt und von ihm nicht bestritten wurde - nach wie vor nicht Teil des öffentlichen Rettungsdienstes.
- 27 2. Ohne Verstoß gegen Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 VwGO) hat das Oberverwaltungsgericht die Berufung auch hinsichtlich des hilfsweise verfolgten Begehrens zurückgewiesen, dann jedenfalls eine Ausnahmegenehmigung nach § 70 Abs. 1 Nr. 1 StVZO für die Ausrüstung der Krankentransportfahrzeuge mit Blaulicht zu erhalten. Nach dieser Regelung können die höheren Verwaltungsbehörden in bestimmten Einzelfällen oder allgemein für bestimmte einzelne Antragsteller Ausnahmen unter anderem von der Vorschrift des § 52 StVZO genehmigen.
- 28 Auf eine Ausnahmegenehmigung nach § 70 Abs. 1 Nr. 1 StVZO besteht kein Rechtsanspruch; ihre Erteilung liegt im pflichtgemäßen Ermessen der zuständigen Behörde. Mit der Ausnahmegenehmigung soll besonderen Ausnahmesituationen Rechnung getragen werden, die bei strikter Anwendung der Bestimmungen nicht hinreichend berücksichtigt werden könnten. Ob ein solcher besonderer Ausnahmefall vorliegt, bemisst sich nach dem Ergebnis eines Vergleichs der Umstände des konkreten Falls mit dem typischen Regelfall, der dem generellen

Verbot zugrunde liegt. Das so gewonnene Merkmal einer Ausnahmesituation ist dann unverzichtbarer Bestandteil der einheitlich zu treffenden Ermessensentscheidung. Die Ausnahmegenehmigung müsste demnach geboten sein, um ansonsten nicht beherrschbaren Gefahren begegnen zu können (stRspr; vgl. BVerwG, Urteil vom 30. Mai 2013 - 3 C 9.12 - BVerwGE 146, 357 Rn. 29 m.w.N.).

- 29 Hier hat der Kläger weder infolge einer Ermessensreduzierung auf Null einen Anspruch auf die Erteilung einer solchen Ausnahmegenehmigung (a), noch ist dem Beklagten ein Ermessensfehler unterlaufen, der dem Kläger - als minus - zumindest einen Anspruch auf fehlerfreie Neubescheidung eröffnet (b).
- 30 a) Gründe, aus denen sich eine Reduzierung des dem Beklagten zustehenden Ermessens auf Null und die Verdichtung zu einem Genehmigungsanspruch ergeben könnte, sind dem Revisionsvorbringen nicht zu entnehmen; sie sind auch sonst nicht zu erkennen. Vielmehr handhabt der Beklagte die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen zum Führen von Blaulicht einheitlich restriktiv. Eine Ermessensbindung für den Beklagten - vermittelt über den allgemeinen Gleichheitssatz - würde sich auch dann nicht ergeben, wenn andernorts Ausnahmegenehmigungen großzügiger erteilt würden. Verpflichtungen aus Art. 3 Abs. 1 GG können durch ein Handeln anderer Träger öffentlicher Gewalt nicht begründet werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 30. Mai 2013 - 3 C 9.12 - BVerwGE 146, 357 Rn. 34; BVerfG, Beschluss vom 7. November 2002 - 2 BvR 1053/98 - BVerfGE 106, 225 <241>).
- 31 b) Ebenso wenig liegt auf Seiten des Beklagten ein zur Neubescheidung verpflichtender Ermessensausfall vor. Das Berufungsgericht ist in Auslegung des Bescheids zu dem Ergebnis gekommen, dass der Beklagte von dem ihm eingeräumten Ermessen Gebrauch gemacht hat. Zulässige und begründete Rügen, die diese Wertung in Frage stellen, enthält die Revisionsbegründung nicht. Insbesondere ergibt sich kein Ermessensausfall daraus, dass der Beklagte die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen grundsätzlich restriktiv handhabt, um die Zahl der Blaulichtfahrzeuge gering zu halten. Das ist im Hinblick auf die vom Verordnungsgeber verfolgten Ziele auch ansonsten nicht zu beanstanden. Aus-

gehend davon ist der Beklagte, der sich, wie sich aus dem Bescheid klar ergibt, bewusst war, dass er eine Ermessensentscheidung zu treffen hatte, ergänzend in die Prüfung eingetreten, ob Besonderheiten im Betrieb der vormaligen Klägerin die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung rechtfertigten. Er hat dies verneint und die dafür wesentlichen Erwägungen offengelegt.

- 32 Auch der Einwand, die Abwägung habe nicht alle für die Ermessensentscheidung wesentlichen Gesichtspunkte umfasst, ist unbegründet. Hierzu wird - wie bereits in den Vorinstanzen - geltend gemacht, dass auch bei qualifizierten Krankentransporten höchste Eile zur Lebensrettung oder zur Abwendung schwerer gesundheitlicher Schäden geboten sein könne. Mit diesem Vorbringen hat sich der Beklagte indes ausdrücklich befasst. Er - und ihm folgend das Berufungsgericht - sind ihm unter anderem deshalb nicht gefolgt, weil die vormalige Klägerin trotz Aufforderung durch den Beklagten keine Angaben dazu gemacht hatte, in wie vielen Fällen bei den von ihr durchgeführten Krankentransporten eine Notlage eingetreten war, die den Einsatz von Sondersignalen gerechtfertigt hätte und die auch durch eine Nachalarmierung des öffentlichen Rettungsdienstes nicht hätte bewältigt werden können. Das ist aus revisionsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden. Die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung setzt - wie gezeigt - eine Sondersituation voraus. Deren Vorliegen haben der Kläger und seine Rechtsvorgängerin nicht dargetan, vielmehr eine konkrete Auskunft für ihren Betrieb gerade verweigert und damit zugleich eine weitere Aufklärung von entscheidungserheblichen Umständen verhindert, die ihrer Wissens- und Einflussphäre zuzurechnen sind. Zur Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 70 Abs. 1 Nr. 1 StVZO muss auch nicht führen, dass nach statistischen Angaben in zwei Prozent der Fälle eine Notfallsituation entsteht, die den Einsatz des Sondersignals erforderlich macht (vgl. Petersen, NZV 1997, 249 <253>). Das Berufungsgericht hat zutreffend darauf abgestellt, dass damit nicht in Bezug auf einen einzelnen Antragsteller eine gerade ihn betreffende atypische Fallkonstellation behauptet oder gar nachgewiesen werde, sondern es sich um eine Krankentransporten allgemein innewohnende Gefahr handle. Auch dagegen ist revisionsrechtlich nichts zu erinnern. Das Berufungsgericht verweist zu Recht darauf, dass die Entscheidung des Verordnungsgebers, der die Blaulichtberechtigung trotz dieses allgemeinen Risikos eines "Umschla-

gens" auf die am öffentlichen Rettungsdienst teilnehmenden Kraftfahrzeuge des Rettungsdienstes beschränkt habe, ohne einen besonderen, gerade beim Antragsteller vorliegenden Bedarf nicht konterkariert werden dürfe.

33 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Kley

Liebler

Dr. Wysk

Dr. Kuhlmann

Rothfuß