

Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Übersetzung: nein

Recht der Verkehrswirtschaft und des Verkehrsrechts sowie des Betriebs von Wasserstraßen

Rechtsquelle/n:

StVG § 2a Abs. 1 bis 2a, 4 und 5, § 4 Abs. 1 Satz 4, Abs. 5 Satz 1 Nr. 3, Abs. 10
FeV § 11 Abs. 3 und 8

Leitsatz:

Gegenüber dem Inhaber einer Fahrerlaubnis auf Probe, der nach der Begehung von mindestens einer schwerwiegenden oder zwei weniger schwerwiegender Zuwiderhandlung(en) im Sinne von § 2a Abs. 2 Satz 1 des Straßenverkehrsgesetzes (StVG) auf die Fahrerlaubnis verzichtet und der nach der Neuerteilung der Fahrerlaubnis in der neuen Probezeit erneut eine schwerwiegende oder zwei weniger schwerwiegende Zuwiderhandlung(en) begeht, hat die zuständige Fahrerlaubnisbehörde wie im Falle einer vorangegangenen Fahrerlaubnisentziehung in entsprechender Anwendung des § 2a Abs. 5 Satz 5 StVG in der Regel die Beibringung eines medizinisch-psychologischen Gutachtens anzuordnen.

Urteil des 3. Senats vom 10. Oktober 2024 - BVerwG 3 C 3.23

- I. VG Koblenz vom 7. April 2022
Az: 4 K 119/22.KO
- II. OVG Koblenz vom 24. Januar 2023
Az: 10 A 10412/22.OVG



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 3 C 3.23
10 A 10412/22.OVG

Verkündet
am 10. Oktober 2024

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache



ECLI:DE:BVerwG:2024:101024U3C3.23.0

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 10. Oktober 2024
durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Kuhlmann,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Rothfuß und Dr. Sinner und
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Hellmann

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 24. Januar 2024 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger wendet sich gegen die Entziehung seiner Fahrerlaubnis.
- 2 Ihm wurde erstmals am 30. Juli 2014 die Fahrerlaubnis der Klasse B erteilt. Bei einer allgemeinen Verkehrskontrolle und einer weiteren Kontrolle aus Anlass von Verkehrsverstößen wurde der Konsum von Cannabis festgestellt. Deshalb und wegen der Verkehrsverstöße wurde die Beibringung eines medizinisch-psychologischen Gutachtens angeordnet. Das von dem Kläger vorgelegte Gutachten führte zu einer negativen Beurteilung seiner Fahreignung. Hierauf verzichtete er mit Schreiben vom 14. April 2015 auf seine Fahrerlaubnis.
- 3 Auf der Grundlage eines nunmehr positiven medizinisch-psychologischen Gutachtens und der Vorlage einer Bescheinigung über die Teilnahme an einem Auf-

baseminar erteilte die Beklagte dem Kläger am 22. Juli 2020 erneut die Fahrerlaubnis der Klasse B. Am 24. September 2020 überfuhr er eine bereits länger als eine Sekunde rote Ampel. Der deshalb erlassene Bußgeldbescheid wurde rechtskräftig. Die Beklagte ordnete hierauf erneut die Beibringung eines medizinisch-psychologischen Gutachtens an und stützte ihre Anordnung auf § 2a Abs. 5 Satz 5 des Straßenverkehrsgesetzes (StVG). Nachdem der Kläger das von ihm verlangte Gutachten nicht fristgerecht vorgelegt hatte, entzog sie ihm mit Bescheid vom 9. März 2021 die Fahrerlaubnis. Der hiergegen gerichtete Widerspruch wurde mit Widerspruchsbescheid vom 5. Januar 2022 zurückgewiesen.

4 Das Verwaltungsgericht hat der dagegen erhobenen Klage mit Urteil vom 7. April 2022 stattgegeben. Die erneute Anordnung zur Beibringung eines medizinisch-psychologischen Gutachtens könne nicht auf § 2a Abs. 5 Satz 5 StVG gestützt werden. Nach dem eindeutigen Wortlaut des Gesetzes gelte die Bestimmung nur nach einer vorausgegangenen Entziehung der Fahrerlaubnis, nicht aber im Falle eines Verzichts. Ihre analoge Anwendung scheide aus, weil es an einer planwidrigen Regelungslücke fehle. Der Gesetzgeber habe die Möglichkeit einer Umgehung gesehen, innerhalb des § 2a StVG aber Entziehung und Verzicht nicht in allen Fällen gleichgestellt. Im Umkehrschluss bleibe es hier grundsätzlich bei den Maßnahmen nach § 2a Abs. 2 StVG. Ein Versehen liege auch angesichts der Beratungen in verschiedenen Ausschüssen des Deutschen Bundestags und des Bundesrates fern. Zudem sprächen gute Gründe dafür, im Regelungskontext von § 2a Abs. 5 Satz 4 und 5 StVG die Entziehung nicht mit dem Verzicht gleichzustellen. Der Verzicht könne aus unterschiedlichen Gründen erfolgen, weshalb nicht unterstellt werden könne, eine Umgehung sei beabsichtigt. Im Einzelfall könne auf der Grundlage von § 2a Abs. 4 Satz 1 StVG die Beibringung eines medizinisch-psychologischen Gutachtens angeordnet werden. Ein differenziertes Vorgehen sei schlüssig und wegen der Eingriffsintensität der Untersuchung verfassungsrechtlich geboten.

5 Das Oberverwaltungsgericht hat das Urteil des Verwaltungsgerichts geändert und die Klage abgewiesen. Die Beklagte habe die Fahrerlaubnis des Klägers zu Recht entzogen. Sie habe auf seine Nichteignung zum Führen von Kraftfahrzeugen schließen dürfen, da er das von ihm rechtmäßig geforderte medizinisch-psychologische Gutachten nicht fristgerecht vorgelegt habe. Die Anordnung des

medizinisch-psychologischen Gutachtens habe auf § 2a Abs. 5 Satz 5 StVG in analoger Anwendung gestützt werden können. Die Vorschrift sei in Fällen eines Verzichts jedenfalls dann entsprechend anwendbar, wenn der Fahrerlaubnisinhaber vor der Neuerteilung an einem Aufbauseminar teilzunehmen hatte. Es bestehe eine planwidrige Regelungslücke. Das Recht der Fahrerlaubnis auf Probe habe zunächst an keiner Stelle zwischen Fahrerlaubnisentziehung und -verzicht unterschieden. Es habe vorgesehen, dass nach einer Fahrerlaubnisentziehung vor der Neuerteilung der Nachweis über die Teilnahme an einem Nachschulungskurs zu erbringen sei. Aufbauend darauf habe es geregelt, dass in der neu beginnenden Probezeit der Maßnahmenkatalog des § 2a Abs. 2 StVG keine Anwendung finde und stattdessen die zuständige Behörde im Falle einer erneuten relevanten Zuwiderhandlung in der Regel die Beibringung eines medizinisch-psychologischen Gutachtens anzuordnen habe (§ 2a Abs. 5 Satz 1 bis 3 StVG a. F.). Das sei von dem Gedanken getragen gewesen, dass eine Wiederholung des Nachschulungskurses nicht sinnvoll sei. Aus dem Änderungsgesetz vom 24. April 1998 (BGBl. I S. 747) ergebe sich, dass dies uneingeschränkt auch nach einem Verzicht gelten solle. Der Gesetzgeber habe einen weitgehenden Gleichlauf der Verlusttatbestände klarstellen wollen. Er habe geregelt, dass eine neue Probezeit auch nach einem Verzicht beginne und der Nachweis der Teilnahme an einem Aufbauseminar (vormals: Nachschulungskurs) erbracht werden müsse, wenn deren Anordnung wegen des Verzichts unterblieben oder ihr nicht nachgekommen worden sei (§ 2a Abs. 5 Satz 2 StVG). Ein sachlicher Unterschied der Voraussetzungen für die Neuerteilung der Fahrerlaubnis nach einer Entziehung und einem Verzicht bestehe nicht mehr. Die Verknüpfung zwischen den Voraussetzungen für die Neuerteilung und den Rechtsfolgen für die neue Probezeit erforderten eine Gleichbehandlung. Aus der analogen Anwendung von § 2a Abs. 5 Satz 4 StVG folge die Anwendung von § 2a Abs. 5 Satz 5 StVG. Anderenfalls komme es bei einer erneuten Anordnung der Teilnahme an einem Aufbauseminar zu einer sinnwidrigen Verlängerung der Probezeit auf sechs Jahre (§ 2a Abs. 2a Satz 1 StVG). Die Analogie überzeuge auch aufgrund der Ziele und Wertungen des Gesetzgebers. Danach seien bei einem Fahranfänger, der sich in der ersten Probezeit nicht bewähre und trotz Teilnahme an einem Aufbauseminar erneut relevante Zuwiderhandlungen begangen habe, frühzeitig ernsthafte Zweifel an der Fahreignung gegeben. Denkbar unterschiedliche Motive eines Verzichts seien in der Regel nicht bedeutsam. Dem Gesetzgeber sei es

darum gegangen, dass sein Regelungsregime nicht unterlaufen werde. Die Anordnung einer medizinisch-psychologischen Begutachtung sei auch im Verzichtsfall verhältnismäßig, zumal sie nur in der Regel zu erfolgen habe und damit atypischen Konstellationen Rechnung getragen werden könne. Der Analogie stehe nicht entgegen, dass die Anordnung einer medizinisch-psychologischen Begutachtung im Einzelfall gegebenenfalls auf eine andere Rechtsgrundlage gestützt werden könne. Denn diese sehe die Anordnung nicht als Regelfall vor und setze andere – strengere – Tatbestandsmerkmale voraus (§ 2a Abs. 4 Satz 1 StVG). Auch das Änderungsgesetz vom 19. März 2001 (BGBl. I S. 386) bestätige, dass der Gesetzgeber die Gefahr der Umgehung gesehen und eine Gleichbehandlung gewollt habe. Angesichts der mitunter komplexen Regelungsstruktur des § 2a StVG mit verschachtelten Verweisungsketten sei naheliegend, dass der Regelungsbedarf in § 2a Abs. 5 Satz 4 und 5 StVG übersehen worden sei. Danach habe die Beklagte die Anordnung der Beibringung eines Gutachtens auf § 2a Abs. 5 Satz 5 StVG in entsprechender Anwendung stützen können. Dessen Voraussetzungen seien gegeben und auch im Übrigen sei die Anordnung nicht zu beanstanden.

- 6 Der Kläger macht sich zur Begründung seiner im Urteil des Oberverwaltungsgerichts zugelassenen Revision im Wesentlichen die Begründung des stattgebenden Urteils des Verwaltungsgerichts zu eigen. Eine analoge Anwendung der Vorschrift des § 2a Abs. 5 Satz 5 StVG in Fällen eines freiwilligen Verzichts scheide aus. Es liege keine Regelungslücke vor, denn die Regelung sei nicht unvollständig; es gelte § 2a Abs. 2 StVG. Etwas anderes ergebe sich auch nicht aus der Genese der Vorschrift. Die Einbeziehungen des Verzichtsfalls in die Regelungen des § 2a StVG seien punktuell und ließen nicht den Willen erkennen, Entziehung und Verzicht generell gleich zu behandeln. Es könne nicht unterstellt werden, dass mit dem Verzicht eine Entziehung umgangen werden solle. Auch im Falle eines Verzichts habe die Behörde die Möglichkeit, die Beibringung eines medizinisch-psychologischen Gutachtens auf der Grundlage von § 2a Abs. 4 Satz 1 StVG i. V. m. § 3 StVG und § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 FeV anzuordnen, wenn sie die Maßnahmen des § 2a Abs. 2 StVG nicht für zielführend erachte.
- 7 Die Beklagte tritt der Revision entgegen und verweist zur Begründung auf das angefochtene Urteil.

II

- 8 Die zulässige Revision des Klägers ist nicht begründet. Das angefochtene Urteil beruht nicht auf einer Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Das Oberverwaltungsgericht hat die Vorschrift des § 2a Abs. 5 Satz 5 StVG zu Recht für entsprechend anwendbar gehalten.
- 9 1. Maßgeblich für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Fahrerlaubnisentziehung ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts der Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung. Das ist hier der Erlass des Widerspruchsbescheids vom 5. Januar 2022. Soweit es auf die Rechtmäßigkeit der Aufforderung zur Beibringung eines Fahreignungsgutachtens ankommt, ist auf den Zeitpunkt ihres Ergehens abzustellen (stRspr, vgl. BVerwG, Urteile vom 7. April 2022 - 3 C 9.21 - BVerwGE 175, 206 Rn. 13 f. und vom 30. August 2023 - 3 C 15.22 - NJW 2024, 1361 Rn. 8 je m. w. N.). Die im Streit stehende Beibringungsaufforderung ist am 24. November 2020 ergangen.
- 10 2. Die Rechtsgrundlagen der hier in Rede stehenden Entziehung einer Fahrerlaubnis auf Probe ergeben sich aus § 2a Abs. 4 Satz 1 Halbs. 1, § 3 Abs. 1 Satz 1 des Straßenverkehrsgesetzes (StVG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 2003 (BGBl. I S. 310, ber. S. 919), bei Ergehen der Beibringungsaufforderung zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Juli 2020 (BGBl. I S. 1653) i. V. m. § 46 Abs. 1 Satz 1 und § 11 Abs. 8 Satz 1 der Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr (Fahrerlaubnis-Verordnung - FeV) vom 13. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1980), bei Ergehen der Beibringungsaufforderung zuletzt geändert durch Verordnung vom 20. April 2020 (BGBl. I S. 814). Die genannten Vorschriften sind zwischen der Anforderung des Gutachtens und der Entziehung der Fahrerlaubnis unverändert geblieben. Danach hat die Fahrerlaubnisbehörde die Fahrerlaubnis – auch eine solche auf Probe – demjenigen zu entziehen, der sich als ungeeignet zum Führen von Kraftfahrzeugen erweist. Sie darf auf die Nichteignung eines Fahrerlaubnisinhabers schließen, wenn er sich weigert, sich untersuchen zu lassen, oder das von ihm geforderte Gutachten nicht fristgerecht beibringt. Der Schluss auf die Nichteignung ist allerdings nur

dann zulässig, wenn die Aufforderung zur Beibringung des Gutachtens rechtmäßig war (stRspr, vgl. BVerwG, Urteil vom 7. April 2022 - 3 C 9.21 - BVerwGE 175, 206 Rn. 14 m. w. N.).

- 11 3. Streitig ist hier allein, ob die Anordnung der Beibringung eines Gutachtens einer amtlich anerkannten Begutachtungsstelle für Fahreignung auf § 2a Abs. 5 Satz 5 StVG in analoger Anwendung gestützt werden konnte. Das hat das Oberverwaltungsgericht zu Recht bejaht.
- 12 Gegenüber dem Inhaber einer Fahrerlaubnis auf Probe, der nach der Begehung von mindestens einer schwerwiegenden oder zwei weniger schwerwiegenden Zuwiderhandlung(en) im Sinne von § 2a Abs. 2 Satz 1 StVG auf die Fahrerlaubnis verzichtet und der nach der Neuerteilung der Fahrerlaubnis in der neuen Probezeit erneut eine schwerwiegende oder zwei weniger schwerwiegende Zuwiderhandlung(en) begeht, hat die zuständige Fahrerlaubnisbehörde wie im Falle einer vorangegangenen Fahrerlaubnisentziehung in entsprechender Anwendung des § 2a Abs. 5 Satz 5 StVG in der Regel die Beibringung eines medizinisch-psychologischen Gutachtens anzuordnen.
- 13 Die nach dem Wortlaut des § 2a Abs. 5 Satz 5 i. V. m. Satz 4 StVG vorausgesetzte vorangegangene Entziehung der Fahrerlaubnis unterscheidet sich von einem Verzicht. Zwar hat sie mit dem Verzicht den Verlust des Rechts zum Führen von Kraftfahrzeugen auf öffentlichen Straßen gemein. Die Entziehung ist jedoch eine behördliche Maßnahme auf der Grundlage eines geregelten Verfahrens, während sich der Fahrerlaubnisinhaber im Falle des Verzichts selbst seines Rechts begibt. Das schließt eine analoge Anwendung des § 2a Abs. 5 Satz 5 StVG aber nicht aus.
- 14 Über die einfache Auslegung der Gesetze hinaus ist die Rechtsprechung auch berufen, planwidrige Regelungslücken im Wege einer Analogie zu schließen und auf diese Weise das Recht fortzubilden. Die Grenzen richterlicher Rechtsfortbildung sind dort überschritten, wo der erkennbare Wille des Gesetzgebers beiseitegeschoben wird und die eigene materielle Gerechtigkeitsvorstellung des Gerichts an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers gesetzt wird (BVerfG, Urteil

vom 11. Juli 2012 - 1 BvR 3142/07 - BVerfGE 132, 99 Rn. 74 f.). Eine planwidrige Regelungslücke liegt unter anderem dann vor, wenn die nach dem Wortlaut einer Regelung erfassten Fälle nicht alle Fälle abdecken, die nach der Vorstellung des Gesetzgebers und nach dem Sinn und Zweck der Regelung erfasst werden sollten. Die entsprechende Anwendung der Regelung setzt eine vergleichbare Sach- und Interessenlage voraus, die die Annahme erlaubt, dass der Gesetzgeber die von ihm angeordnete Rechtsfolge auch auf die nicht erfassten Fälle erstreckt hätte (stRspr, vgl. BVerwG, Urteil vom 27. März 2014 - 2 C 2.13 - NVwZ-RR 2014, 689 Rn. 17, Vorlagebeschluss vom 6. September 2018 - 9 C 5.17 - BVerwGE 163, 58 Rn. 31, Urteil vom 30. Oktober 2019 - 6 C 10.18 - BVerwGE 167, 20 Rn. 19 und Beschluss vom 1. Juni 2022 - 3 B 29.21 - juris Rn. 16, je m. w. N.). Ob und in welchem Umfang planwidrige Regelungslücken bestehen und wie diese zu füllen sind, ist auf der Grundlage der anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung zu beantworten (BVerfG, Urteil vom 11. Juli 2012 - 1 BvR 3142/07 - BVerfGE 132, 99 Rn. 76).

- 15 Danach ist § 2a Abs. 5 Satz 5 StVG in den genannten Fällen und damit auch im Fall des Klägers analog anwendbar.
- 16 a) Die Systematik des Straßenverkehrsgesetzes, namentlich des § 2a StVG, spricht nicht gegen die Analogie. Entgegen dem ersten Eindruck einer ausdifferenzierten Regelung bleiben Fragen, die der Annahme einer mit dem Wortlaut abschließenden Regelung des § 2a Abs. 5 Satz 5 StVG entgegenstehen. Eine analoge Anwendung der Vorschrift liegt danach systematisch nahe; sie rundet die bestehenden Regelungen zum Verzicht ab.
- 17 § 2a Abs. 5 Satz 5 StVG knüpft tatbestandlich an den vorausgehenden Satz 4 an. Dieser bestimmt, dass auf eine mit der Erteilung einer Fahrerlaubnis nach vorangegangener Entziehung gemäß Absatz 1 Satz 7 beginnende neue Probezeit der Maßnahmenkatalog des Absatzes 2 keine Anwendung findet. Für "diesen Fall" regelt § 2a Abs. 5 Satz 5 StVG, dass die zuständige Stelle in der Regel die Beibringung eines Gutachtens einer amtlich anerkannten Begutachtungsstelle für Fahreignung, ein sogenanntes medizinisch-psychologisches Gutachten (vgl. § 11 Abs. 3 Satz 1 FeV), anzuordnen hat, sobald der Inhaber der Fahrerlaubnis

innerhalb der neuen Probezeit erneut eine schwerwiegende oder zwei weniger schwerwiegende Zuwiderhandlung(en) begangen hat.

- 18 aa) Der Annahme einer Regelungslücke steht nicht schon die Möglichkeit entgegen, auf der Grundlage von § 2a Abs. 4 Satz 1 und § 3 StVG im Einzelfall im Ermessenswege die Beibringung eines medizinisch-psychologischen Gutachtens anzuordnen.
- 19 Gemäß § 2a Abs. 4 Satz 1 Halbs. 1 StVG bleibt die Entziehung der Fahrerlaubnis nach § 3 StVG unberührt. § 3 Abs. 1 Satz 3 StVG erklärt § 2 Abs. 8 StVG für entsprechend anwendbar. Die Beibringung eines medizinisch-psychologischen Gutachtens kann danach angeordnet werden, wenn Tatsachen bekannt werden, die Bedenken gegen die Eignung zum Führen von Kraftfahrzeugen begründen (§ 2 Abs. 8 Satz 1 Alt. 2 StVG), wozu § 11 Abs. 3 FeV nähere Bestimmungen trifft. Gemäß § 2a Abs. 4 Satz 1 Halbs. 2 StVG kann die zuständige Behörde insbesondere auch die Beibringung eines medizinisch-psychologischen Gutachtens anordnen, wenn der Inhaber einer Fahrerlaubnis innerhalb der Probezeit Zuwiderhandlungen begangen hat, die nach den Umständen des Einzelfalls bereits Anlass zu der Annahme geben, dass er zum Führen von Kraftfahrzeugen ungeeignet ist. Dieses spezielle Instrument des Rechts der Fahrerlaubnis auf Probe bleibt von den Regelungen der Fahrerlaubnisverordnung unberührt (§ 11 Abs. 3 Satz 2 FeV). Es erfordert die Feststellung von Umständen, die über die schlichte Begehung von schwerwiegenden oder weniger schwerwiegenden Zuwiderhandlungen im Sinne von § 2a Abs. 2 Satz 1 StVG hinausweisen. Sie können mit der Begehung verbunden sein oder sich sonst ergeben, sofern sie zu grundsätzlichen Zweifeln an der Eignung eines Fahranfängers führen. Die Beibringung eines Gutachtens soll unabhängig von den Maßnahmen des Katalogs des § 2a Abs. 2 StVG und auch schon vor diesen angeordnet werden können (BT-Drs. 10/4490 S. 15, 19, 20).
- 20 Ungeachtet der Reichweite dieser Vorschrift unterscheiden sich Ermessens- und Regelanordnung erheblich. Die Notwendigkeit, Ermessen auszuüben und die wesentlichen Erwägungen darzulegen, verursacht den Fahrerlaubnisbehörden

Aufwand und ist fehleranfällig. Eine Regelungslücke lässt sich folglich nicht deshalb verneinen, weil im Einzelfall die Beibringung eines medizinisch-psychologischen Gutachtens auch im Ermessenswege angeordnet werden könnte.

- 21 bb) Mit dem Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes und anderer Gesetze vom 24. April 1998 (BGBl. I S. 747) wurde § 2a Abs. 5 Satz 1 und 2 StVG geändert und in Satz 2 eine Regelung zum Verzicht eingefügt. Danach setzt die Neuerteilung einer Fahrerlaubnis den Nachweis der Teilnahme an einem Aufbauseminar (vormals: Nachschulungskurs) über die in Satz 1 genannten Fälle hinaus auch dann voraus, wenn der Antragsteller nur deshalb nicht an einem angeordneten Aufbauseminar teilgenommen hat oder die Anordnung nur deshalb nicht erfolgt ist, weil die Fahrerlaubnis aus anderen Gründen entzogen worden ist oder er zwischenzeitlich auf die Fahrerlaubnis verzichtet hat.
- 22 Erfolgt der Verzicht nach einer Anordnung zur Teilnahme an einem Aufbauseminar, so ist die Regelung klar. Erfolgt er vor einer solchen Anordnung, dann ist dem Satzbau folgend darauf abzustellen, ob die Anordnung wegen des Verzichts nicht erfolgte. Allerdings könnte sie auch deshalb unterlassen worden sein, weil ein Entziehungsverfahren eingeleitet wurde oder worden wäre. Auch in einem solchen Fall wäre jedoch der Nachweis der Teilnahme an einem Aufbauseminar zu erbringen.
- 23 Ausgangspunkt der Regelung ist § 2a Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 StVG. Danach hat die Fahrerlaubnisbehörde die Teilnahme an einem Aufbauseminar anzuordnen, wenn der Fahrerlaubnisinhaber innerhalb der Probezeit eine schwerwiegende oder zwei weniger schwerwiegende Zuwiderhandlung(en) begangen hat und diese zu einem in das Fahreignungsregister einzutragenden rechtskräftigen Bußgeldbescheid oder einer strafrechtlichen Verurteilung geführt haben. Die Vorschrift selbst sieht hiervon keine Ausnahme vor. § 2a Abs. 5 Satz 2 StVG trifft allerdings eine Regelung für den Fall, dass die Anordnung wegen einer Fahrerlaubnisentziehung unterbleibt, und setzt die Möglichkeit eines Unterbleibens damit voraus. Die gesetzlich vorgesehene Teilnahme an einem Aufbauseminar ist damit aber lediglich zurückgestellt. In allen Fällen, die mit einer Fahrerlaubnisentziehung im Sinne von § 2a Abs. 5 Satz 1 und 2 StVG enden, erfordert die Neuerteilung der Fahrerlaubnis den Nachweis der Teilnahme an einem

Aufbauseminar. Das sieht das Gesetz auch für den Fall vor, dass ein beizubringendes Gutachten zu einer positiven Beurteilung der Fahreignung kommt. Nachgehend ist in diesem Fall die Teilnahme anzuordnen (§ 2a Abs. 4 Satz 2 StVG). Damit wird die in § 2a Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 StVG begründete Pflicht zur Teilnahme an einem Aufbauseminar lückenlos umgesetzt. Darauf ist auch die Regelung zum Verzicht ausgerichtet. Nach der Gesetzesbegründung soll die Fahrerlaubnis wie bei einer Entziehung erst nach Teilnahme an einem Aufbauseminar neu erteilt werden (BT-Drs. 13/6914 S. 67). Dementsprechend gilt die Verpflichtung, gemäß § 2a Abs. 5 Satz 2 StVG vor der Neuerteilung einer Fahrerlaubnis die Teilnahme an einem Aufbauseminar nachzuweisen, auch im Verzichtsfall, wenn der Betreffende die Voraussetzung einer schwerwiegenden oder zwei weniger schwerwiegender Zuwiderhandlung(en) im Sinne von § 2a Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 StVG erfüllt hat. Dies ist zugleich der Ausgangspunkt der entsprechenden Anwendung von § 2a Abs. 5 Satz 5 StVG, den das Oberverwaltungsgericht mit der Voraussetzung umschrieben hat, dass der Fahrerlaubnisinhaber vor Neuerteilung der Fahrerlaubnis (rechtlich verpflichtend) an einem Aufbauseminar teilzunehmen hatte (OVG UA S. 9).

- 24 cc) Nach dem Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes und des Fahrerlehrgesetzes vom 13. Mai 1986 (BGBl. I S. 700) bestand die ursprüngliche Regelung des § 2a Abs. 5 StVG aus drei Sätzen. Satz 1 regelte das Erfordernis, dass eine Neuerteilung der Fahrerlaubnis nach einer Entziehung aufgrund von Zuwiderhandlungen den Nachweis der Teilnahme an einem Nachschulungskurs voraussetzte. Nach Satz 2 war nach einer Entziehung der Maßnahmenkatalog des § 2a Abs. 2 StVG nicht mehr anzuwenden, und Satz 3 sah vor, dass an dessen Stelle in der Regel die Anordnung einer medizinisch-psychologischen Untersuchung trat.
- 25 Die Gesetzesbegründung zu § 2a Abs. 5 StVG stellt die in diesem Absatz getroffene Regelung in einen Zusammenhang. War "wegen Verstößen" die Fahrerlaubnis entzogen, dann gelte der Maßnahmenkatalog in der neuen Probezeit nicht, weil der Fahrerlaubnisinhaber vor der Neuerteilung in jedem Fall an einem Nachschulungskurs teilgenommen haben müsse und eine erneute Teilnahme nicht sinnvoll sei. Vielmehr sei die Behörde bereits nach einem "erneuten Verstoß" zur Anordnung einer medizinisch-psychologischen Untersuchung

verpflichtet, weil nach einer Entziehung frühzeitig Eignungszweifel begründet seien (BT-Drs. 10/4490 S. 20 <zu § 2a Abs. 5>).

- 26 Mit dem Gesetz vom 24. April 1998 wurde zunächst die Regelung getroffen, dass auch im Falle des Verlustes der Fahrerlaubnis durch Verzicht mit der Erteilung einer neuen Fahrerlaubnis eine neue Probezeit beginnt (§ 2a Abs. 1 Satz 6 und 7 StVG). Wenn aber eine neue Probezeit beginnt, dann bedarf es auch für den Verzichtsfall einer Antwort auf die Frage, welche Regeln für die neue Probezeit gelten. Aus der Neufassung von § 2a Abs. 5 Satz 1 und 2 StVG ergibt sich lediglich, dass für die Neuerteilung einer Fahrerlaubnis der Nachweis der Teilnahme an einem Aufbauseminar erforderlich ist, wenn – wie ausgeführt – ohne den Verzicht die Teilnahme erforderlich gewesen wäre. Die damit zusammenhängenden Konsequenzen für die Anforderung eines medizinisch-psychologischen Gutachtens in der neuen Probezeit zieht das Gesetz seinem Wortlaut nach nicht. Sie bleiben vielmehr offen.
- 27 Der Beginn einer "neuen Probezeit" könnte zur Folge haben, dass der Maßnahmenkatalog erneut zu durchlaufen ist, was zu einer Wiederholung des Aufbauseminars führen würde. Dem folgend könnte es zugleich zu einer nochmaligen Verlängerung der Probezeit auf dann sechs Jahre kommen (§ 2a Abs. 2a StVG). Eine solche Wiederholung hat der Gesetzgeber jedoch gerade nicht für sinnvoll erachtet (BT-Drs. 10/4490 S. 20 <zu § 2a Abs. 5>). Das legt die Annahme einer planwidrigen Regelungslücke nahe. Deren Schließung durch eine entsprechende Anwendung von § 2a Abs. 5 Satz 4 und 5 StVG überträgt die Gleichstellung von Entziehung und Verzicht in § 2a Abs. 1 Satz 6 und 7 StVG auf die an die Fahrerlaubnisentziehungen nach Zuwiderhandlungen anknüpfende Regelung des § 2a Abs. 5 StVG und führt zu einer in sich stimmigen Gesamtregelung.
- 28 dd) § 2a Abs. 5 StVG betrifft allerdings nur Fahrerlaubnisentziehungen, die im Zusammenhang mit Zuwiderhandlungen in der Probezeit stehen (vgl. § 2a Abs. 5 Satz 1 StVG). Das gilt auch für die von § 2a Abs. 5 Satz 2 StVG erfassten Fälle, weil sie an das nach § 2a Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 StVG anzuordnende Aufbauseminar und damit begangene Zuwiderhandlungen anknüpfen. Wenngleich § 2a Abs. 5 Satz 4 StVG nur von einer vorangegangenen Entziehung spricht, setzt auch diese Vorschrift eine solche im Zusammenhang mit Zuwiderhandlungen

voraus. Das ergibt sich aus dem Regelungszusammenhang, namentlich aus § 2a Abs. 5 Satz 5 StVG, der von der "erneuten" Begehung einer oder mehrerer Zuwiderhandlungen spricht. Daraus folgt, dass eine analoge Anwendung von § 2a Abs. 5 Satz 5 StVG in Verzichtsfällen dann nicht in Betracht kommt, wenn dem Verzicht keine Zuwiderhandlungen im Sinne des § 2a Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 StVG vorausgegangen sind.

- 29 Das angefochtene Urteil hat dies mit der Formulierung offen gelassen, "jedenfalls dann", wenn vor Neuerteilung der Fahrerlaubnis an einem Aufbauseminar teilzunehmen gewesen sei, seien § 2a Abs. 5 Satz 4 und 5 StVG analog anzuwenden. Raum für eine weitergehende Analogie besteht jedoch – wie ausgeführt – nicht.
- 30 ee) Auch nach den übrigen Regelungen zum Verzicht fügt sich die Analogie in die Systematik des Gesetzes ein.
- 31 (1) Mit dem Gesetz vom 24. April 1998 wurde § 2a StVG in Absatz 2a zugleich um eine Regelung zur Verlängerung der Probezeit um zwei Jahre ergänzt, die an die Anordnung zur Teilnahme an einem Aufbauseminar anknüpft. Mit ihr reagierte der Gesetzgeber auf einen weitergehenden Antrag (BT-Drs. 13/7888 S. 11, 96 f., 106), ohne Verzichtsfälle zu bedenken. Dies wurde durch das Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 19. März 2001 (BGBl. I S. 386) korrigiert. Parallel zu der Regelung des § 2a Abs. 5 Satz 2 StVG wurde die Geltung der Probezeitverlängerung auf die Fälle erstreckt, in denen die Anordnung zur Teilnahme an einem Aufbauseminar nur deshalb nicht erfolgt ist, weil die Fahrerlaubnis entzogen wurde oder der Inhaber der Fahrerlaubnis auf sie verzichtet hat (§ 2a Abs. 2a Satz 2 StVG).
- 32 (2) Mit dem Gesetz vom 24. April 1998 wurde des Weiteren in § 2a Abs. 5 Satz 3 StVG eine Sperrfrist eingefügt. Für den Fall, dass die Fahrerlaubnis auf der Grundlage der letzten Stufe des Maßnahmenkatalogs (§ 2a Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 StVG) entzogen wurde, darf eine neue Fahrerlaubnis frühestens drei Monate nach Wirksamkeit der Entziehung neu erteilt werden. Die Sperrfrist setzt mindestens drei Zuwiderhandlungen im Sinne von § 2a Abs. 2 Satz 1 StVG voraus, also Zuwiderhandlungen, die nach § 28 Abs. 3 Nr. 1 oder 3 Buchst. a oder c

StVG in das Fahreignungsregister einzutragen sind. Eine Regelung für den Verzichtsfall wurde dabei nicht getroffen. Allerdings gilt seit dem Fünften Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes und anderer Gesetze vom 28. August 2013 (BGBl. I S. 3313) für Verzichtsfälle die sechsmonatige Sperrfrist des Fahreignungs-Bewertungssystems, und zwar schon bei zwei im Zeitpunkt der Wirksamkeit des Verzichts im Fahreignungsregister gemäß § 28 Abs. 3 Nr. 1 oder 3 Buchst. a oder c StVG gespeicherten Entscheidungen (§ 4 Abs. 10 Satz 2 StVG). Die Regelungen des Fahreignungs-Bewertungssystems und die Regelungen über die Fahrerlaubnis auf Probe sind nebeneinander anzuwenden (§ 4 Abs. 1 Satz 4 StVG). Die damit zu beachtende sechsmonatige Sperrfrist überlagert die dreimonatige Sperrfrist des § 2a Abs. 5 Satz 3 StVG. Insoweit bedarf es einer Regelung der Verzichtsfolgen für die Fahrerlaubnis auf Probe nicht.

- 33 (3) § 4 Abs. 10 Satz 4 StVG sieht weiter vor, dass die zuständige Behörde für die Neuerteilung der Fahrerlaubnis nach einer Entziehung der Fahrerlaubnis nach dem Fahreignungs-Bewertungssystem (§ 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 StVG) zum Nachweis, dass die Eignung zum Führen von Kraftfahrzeugen wiederhergestellt ist, in der Regel die Beibringung eines medizinisch-psychologischen Gutachtens anzuordnen hat. Das gilt auch nach einem Verzicht auf die Fahrerlaubnis, und zwar bereits bei zwei im Zeitpunkt des Verzichts im Fahreignungsregister gemäß § 28 Abs. 3 Nr. 1 oder 3 Buchst. a oder c StVG gespeicherten Entscheidungen (§ 4 Abs. 10 Satz 4 i. V. m. Satz 2 StVG). Demgegenüber setzt die Entziehung der Fahrerlaubnis nach dem Fahreignungs-Bewertungssystem gemäß § 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 StVG mindestens acht Punkte und damit – abhängig von deren Bewertung mit einem, zwei oder drei Punkten – mindestens drei Eintragungen voraus. Die Regelung des § 4 Abs. 10 Satz 4 StVG greift damit auch bereits im Vorfeld einer konkret anstehenden Fahrerlaubnisentziehung.
- 34 b) Den Gesetzesmaterialien der Regelungen zum Verzicht auf die Fahrerlaubnis lässt sich der Leitgedanke entnehmen, dass es einem Fahrerlaubnisinhaber nicht möglich sein soll, sich im Wege eines Verzichts auf die Fahrerlaubnis Vorteile zu verschaffen und fahrerlaubnisrechtliche Regelungen zu umgehen. Das gilt auch für den Verzicht nach der Begehung mindestens einer schwerwiegenden oder zwei weniger schwerwiegender Zuwiderhandlung(en) im Sinne von § 2a Abs. 2 Satz 1 StVG und der Anforderung eines medizinisch-psychologischen

Gutachtens in einer neuen Probezeit nach Neuerteilung der Fahrerlaubnis und Begehung weiterer derartiger Zuwiderhandlungen.

- 35 aa) Mit dem Einführungsgesetz zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten vom 24. Mai 1968 (BGBl. I S. 503, 514) wurde der Verzicht erstmals Gegenstand einer gesetzlichen Regelung im Straßenverkehrsgesetz. Das Gesetz schuf die Ermächtigung, Vorschriften über die Erfassung von Verzichten auf die Fahrerlaubnis während eines Entziehungsverfahrens im Verkehrszentralregister zu erlassen (§ 28 Nr. 6 StVG a. F.). Umgesetzt in § 13 Abs. 1 Nr. 4 der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung in der Fassung vom 19. Dezember 1968 (BGBl. I 1361) wurde so sichergestellt, dass die Fahrerlaubnisbehörde, wenn durch den Verzicht eine drohende Entziehung verhindert werden sollte (BT-Drs. 5/1319 S. 92), hiervon bei Neuerteilung der Fahrerlaubnis Kenntnis hatte.
- 36 Nachdem das Recht der Fahrerlaubnis auf Probe mit dem Gesetz vom 13. Mai 1986 ohne eine Regelung der Fälle eines Verzichts in der Probezeit geblieben war, stellte der Regierungsentwurf des Gesetzes vom 24. April 1998 fest, Inhaber der Fahrerlaubnis auf Probe hätten in der Vergangenheit versucht, die Regelungen durch Verzicht und anschließenden Neuerwerb zu umgehen. Nunmehr werde klargestellt, dass die Regelungen, die für den Fall der Entziehung getroffen worden seien, auch beim Verzicht Anwendung fänden (BT-Drs. 13/6914 S. 66). Zur Änderung von § 2a Abs. 5 StVG findet sich die einleitende Bemerkung, hier werde der Verzicht auf die Fahrerlaubnis ebenfalls der Entziehung gleichgestellt (BT-Drs. 13/6914 S. 67). Die Ergänzung der Regelung zur Probezeitverlängerung (§ 2a Abs. 2a Satz 2 StVG) wurde damit begründet, es solle verhindert werden, dass die Verlängerung unterlaufen werden könne (BT-Drs. 14/4304 S. 10). Mit dem Fünften Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes und anderer Gesetze vom 28. August 2013 und seinen Regelungen zur Geltung der sechsmonatigen Sperrfrist und Anordnung der Beibringung eines medizinisch-psychologischen Gutachtens vor Neuerteilung der Fahrerlaubnis im Falle eines Verzichts (§ 4 Abs. 10 StVG) hat der Gesetzgeber den Leitgedanken unterstrichen. Sie seien insbesondere für die Fälle gedacht, in denen ein Inhaber einer Fahrerlaubnis einer drohenden Entziehung durch Verzicht zuvor kommen wolle. Das stelle die Voraussetzung von zwei Eintragungen und damit mindestens zwei Punkten sicher. Mit der Gleichstellung bei der Löschung von

Punkten solle kein Anreiz zum Verzicht gegeben werden. Konsequenz gelte dies auch für die Beibringung eines medizinisch-psychologischen Gutachtens (BT-Drs. 17/12636 S. 40, 43).

- 37 bb) Ein von diesem Leitgedanken abweichender Wille des Gesetzgebers für § 2a Abs. 5 StVG lässt sich nicht erkennen.
- 38 Zu der Vorschrift selbst findet sich in der Gesetzesbegründung die Bemerkung, hier werde der Verzicht auf die Fahrerlaubnis ebenfalls der Entziehung gleichgestellt (BT-Drs. 13/6914 S. 67). Richtig ist allerdings, dass dieser Bemerkung eine Beschreibung der Gesetzesänderung folgt, die sich auf das Erfordernis der Teilnahme an einem Aufbauseminar vor der Neuerteilung der Fahrerlaubnis beschränkt. Die einleitende Bemerkung selbst enthält jedoch keine Einschränkung. Auch sonst wird nicht ersichtlich, dass der Gesetzgeber den inneren Zusammenhang der ursprünglichen Regelung auflösen und mit der Gleichstellung dahinter zurückbleiben wollte. Das gilt umso mehr, als er an anderer Stelle ausdrücklich einer Gleichstellung entgegentrat. Zu der damaligen Regelung über die Löschung von Punkten nach einer Entziehung (§ 4 Abs. 2 Satz 3 StVG a. F.) hielt er fest, dass sie nur bei einer Entziehung gelte; im Verzichtsfalle bleibe das Punktekonto bis zur Tilgung der Eintragungen weiter bestehen (BT-Drs. 13/6914 S. 69).
- 39 Auch der Wortlaut des Gesetzes erlaubt nicht den Schluss, der Gesetzgeber habe beredt geschwiegen. Die Worte Entziehung und Verzicht sind zwar klar. Wo und in welcher Weise Regelungen für eine Gleichstellung erforderlich sind, ist angesichts der aufgezeigten komplexen Regelungsstruktur jedoch nicht ohne Weiteres zu erkennen. Es lässt sich daher auch nicht annehmen, in den Ausschussberatungen hätte die Regelungslücke auffallen müssen, wäre sie als solche betrachtet worden. Der Bericht und die Beschlussempfehlung zu dem Gesetz vom 30. April 1998 geben hierfür keinen Hinweis (BT-Drs. 13/7888). Die Debatte der abschließenden Beratungen hatte andere Themen im Blick (vgl. 13. WP, 204. Sitzung vom 14. November 1997, StenBer S. 18473 - 18491).
- 40 c) Auch Sinn und Zweck der Regelungen zur Fahrerlaubnis auf Probe sprechen für eine analoge Anwendung des § 2a Abs. 5 Satz 5 StVG.

- 41 Die Fahrerlaubnis auf Probe dient der Verkehrssicherheit. Mit ihr soll auf alle Fahranfänger gleichermaßen eingewirkt werden, um ihrer besonders häufigen Beteiligung an Verkehrsunfällen entgegenzuwirken. Sie ist als Hilfestellung und positive Einwirkung gedacht und soll mit einem früh einsetzenden, abgestuften System von Maßnahmen Fahranfängern deutlich vor Augen führen, dass sie sich in einer Probezeit befinden und bewähren müssen (vgl. BT-Drs. 10/4490 S. 13 ff.).
- 42 Anlass der Regelungen zum Verzicht waren Versuche, die Regelungen der Fahrerlaubnis auf Probe zu umgehen. Eine Umgehung liegt aber nicht nur dann vor, wenn diese beabsichtigt ist. Daher ist nicht von Bedeutung, ob ein Verzicht planvoll auf eine Umgehung ausgerichtet ist, oder beispielsweise erfolgt, um Kosten der Fahrerlaubnisentziehung nach der Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr zu vermeiden. Folglich ist auch nicht bedeutsam, dass ein Verzicht im Zusammenhang des § 2a Abs. 5 Satz 5 StVG vor der Neuerteilung der Fahrerlaubnis liegt und die Begehung einer erneuten Zuwiderhandlung in der neuen Probezeit nicht konkret absehbar ist. Nach dem Sinn und Zweck der Fahrerlaubnis auf Probe ist vielmehr entscheidend, dass ihre Regelungen im Ergebnis nicht unterlaufen werden können.
- 43 Danach entspricht es neben der Systematik und dem gesetzgeberischen Willen auch Sinn und Zweck des § 2a Abs. 5 Satz 5 StVG, einen Verzicht, der nach der Begehung einer schwerwiegenden oder zwei weniger schwerwiegender Zuwiderhandlung(en) im Sinne von § 2a Abs. 2 Satz 1 StVG erfolgt, mit den Fällen der Fahrerlaubnisentziehung gleichzusetzen und nach einer erneuten schwerwiegenden Zuwiderhandlung oder zwei weniger schwerwiegender Zuwiderhandlungen die Vorschrift entsprechend anzuwenden. Das rechtfertigt die Annahme einer planwidrigen Regelungslücke, die der Gesetzgeber durch eine Erstreckung auf die genannten Verzichtsfälle beseitigt hätte, hätte er sie gesehen. Gründe der Verhältnismäßigkeit stehen dem ebenso wenig wie der Regelung selbst entgegen. Die regelmäßig anzuordnende Beibringung eines medizinisch-psychologischen Gutachtens lässt Raum für Ausnahmen und verfolgt einen legitimen Zweck, die Gewährleistung der Verkehrssicherheit und damit insbesondere den Schutz von Leib und Leben der Verkehrsteilnehmer. Sie ist geeignet, Zweifel an

der Fahreignung zu klären, die sich aus dem Verzicht auf die Fahrerlaubnis nach (mindestens) einer schwerwiegenden oder zwei weniger schwerwiegenden Zuwiderhandlung(en) und einer schwerwiegenden oder zwei weniger schwerwiegenden erneuten Zuwiderhandlung(en) in der neuen Probezeit ergeben. Mildere, gleichermaßen geeignete Mittel hierfür sind nicht ersichtlich. Ebenso wie im Falle der unmittelbaren Anwendung der Vorschrift geht mit der entsprechenden Anwendung zwar ein Eingriff in die Grundrechte des Betroffenen einher; dieser ist jedoch nicht unangemessen.

- 44 Dass im vorliegenden Fall die genannten Voraussetzungen der analogen Anwendung des § 2a Abs. 5 Satz 5 StVG vorliegen, ist in dem angefochtenen Urteil festgestellt und im Übrigen auch nicht streitig. Der Kläger hatte schwerwiegende Zuwiderhandlungen im Sinne von § 2a Abs. 2 Satz 1 StVG begangen, nach Vorlage eines negativen medizinisch-psychologischen Gutachtens auf die Fahrerlaubnis verzichtet und hat in der neuen Probezeit erneut eine schwerwiegende Zuwiderhandlung begangen. Die Anordnung der Beibringung eines erneuten Gutachtens erfolgte daher ebenso wie die Fahrerlaubnisentziehung zu Recht.
- 45 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Philipp

Dr. Kuhlmann

Rothfuß

Dr. Sinner

Hellmann