

Sachgebiet:

Polizei- und Ordnungsrecht

BVerwGE: nein

Fachpresse: ja

Rechtsquelle/n:

PAuswG	§ 5 Abs. 2 Nr. 3 § 9 Abs. 3 Satz 2 § 28 Abs. 1 Nr. 2
VwGO	§ 88 § 113 Abs. 1 Satz 2 und 3 § 132 Abs. 2 Nr. 1 bis 3
HHG	§ 22

Stichworte:

Ungültigkeit eines Personalausweises; Einziehung eines Personalausweises; unzutreffende Eintragung einer Angabe im Personalausweis; freiwillige Angaben; Eintragung des Doktorgrades mit der Abkürzung "Dr."; Berechtigung zum Führen des Doktorgrades; Führen eines ausländischen Hochschulgrades; Vollzugsfolgenbeseitigung; Folgenbeseitigungsanspruch; Herstellung eines gleichwertigen Zustandes; rechtliche Unmöglichkeit der Folgenbeseitigung.

Leitsatz:

Der Anspruch auf Folgenbeseitigung kann nicht auf die Herstellung eines rechtswidrigen Zustandes gerichtet sein (hier: Ausstellung eines ungültigen Personalausweises).

Beschluss des 6. Senats vom 2. Dezember 2015 - BVerwG 6 B 33.15

- I. VG Frankfurt am Main vom 19. März 2014  
Az: VG 5 K 2122/13.F
- II. VGH Kassel vom 13. Mai 2015  
Az: VGH 8 A 644/14





# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

## **BESCHLUSS**

BVerwG 6 B 33.15  
VGH 8 A 644/14

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
am 2. Dezember 2015  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Neumann und  
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Heitz und Dr. Tegethoff

beschlossen:

Die Beschwerde des Klägers gegen die Nichtzulassung  
der Revision in dem Urteil des Hessischen Verwaltungs-  
gerichtshofs vom 13. Mai 2015 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwer-  
deverfahren auf 2 500 € festgesetzt.

#### G r ü n d e :

- 1 Die Nichtzulassungsbeschwerde des Klägers kann keinen Erfolg haben. Die Beschwerdebegründung ergibt nicht, dass ein geltend gemachter Revisionszulassungsgrund nach § 132 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 VwGO gegeben ist.
- 2 Der Kläger erwarb 2006 an einer slowakischen Universität den juristischen Grad eines "doktor prav", abgekürzt "JUDr.". Die Beklagte trug zunächst antragsgemäß den Titel „Dr.“ im Personalausweis des Klägers ein. Im Jahr 2013 zog sie den Personalausweis ein, weil er aufgrund der unzutreffenden Eintragung des Doktorgrades ungültig geworden sei. Der slowakische Hochschulgrad dürfe nicht mit der Abkürzung "Dr." geführt werden. Nachdem der Antrag des Klägers auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes in beiden Instanzen erfolglos geblieben war, gab er den Personalausweis ab. Die Beklagte vernichtete das Dokument.
- 3 Im Hauptsacheverfahren hat der Kläger beantragt, die Einziehungsverfügung aufzuheben und die Beklagte zu verpflichten, ihm einen neuen Personalausweis auszustellen, in welchem der Doktorgrad wiederum mit der Abkürzung "Dr." eingetragen ist. In der Berufungsinstanz hat der Verwaltungsgerichtshof

die Einziehungsverfügung aufgehoben, das Verpflichtungsbegehren aber abgelehnt. In dem Berufungsurteil heißt es, die Einziehungsverfügung der Beklagten sei rechtswidrig. Zwar sei der alte Personalausweis aufgrund der unzutreffenden Eintragung "Dr." ungültig gewesen. Nach dem Hessischen Hochschulgesetz dürfe ein ausländischer Hochschulgrad nur in der Form geführt werden, in der er verliehen worden sei. Das slowakische Recht sehe für den Grad "doctor prav" die Abkürzung "JUDr." vor. Dieser Grad sei nicht vergleichbar mit dem von einer deutschen Hochschule verliehenen, mit "Dr." abgekürzten Grad des Doktors der Rechtswissenschaft. Die Einziehung des ungültigen Personalausweises sei aber rechtswidrig gewesen, weil die Beklagte keine Ermessenserwägungen angestellt habe. Das Verpflichtungsbegehren sei unzulässig: Der Kläger habe vor Klageerhebung bei der Beklagten keinen Antrag auf Ausstellung eines neuen Personalausweises gestellt. Eine Vollzugsfolgenbeseitigung erstrebe er nicht, weil er nicht den alten Personalausweis herausgegeben, sondern einen neuen ausgestellt haben wolle.

- 4 1. Mit der Nichtzulassungsbeschwerde rügt der Kläger als Verfahrensmangel im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO einen Verstoß gegen § 88 VwGO. Der Verwaltungsgerichtshof habe das Rechtsschutzziel des Verpflichtungsbegehrens verkannt. Dieses sei darauf gerichtet gewesen, die Folgen der rechtswidrigen Einziehung des Personalausweises nach § 113 Abs. 1 Satz 2 und 3 VwGO rückgängig zu machen. Auf diesem Verfahrensfehler beruhe das Berufungsurteil, weil dem Verpflichtungsbegehren unter dem Gesichtspunkt der Folgenbeseitigung habe stattgegeben werden müssen. Die Einziehung des alten Personalausweises sei auch deshalb rechtswidrig, weil dieser Ausweis nicht ungültig geworden sei. Da der ursprüngliche rechtmäßige Zustand aufgrund der Vernichtung des alten Personalausweises nicht mehr hergestellt werden könne, müsse ein gleichwertiger Zustand durch Ausstellung eines inhaltsgleichen neuen Ausweises geschaffen werden.
- 5 Nach § 88 VwGO darf das Gericht nicht über das Klagebegehren hinausgehen, ist aber an die Fassung der Anträge nicht gebunden. Diese Bestimmung ist Ausdruck des prozessualen Dispositionsgrundsatzes, nach dem es Sache des Klägers ist zu bestimmen, welches Rechtsschutzziel er mit der Anrufung des

Gerichts verfolgt. Das Gericht ist verpflichtet, das Rechtsschutzziel des Klägers zu ermitteln und darauf hinzuwirken, dass er die hierfür sachdienlichen Anträge stellt (vgl. § 86 Abs. 3 VwGO). Maßgebend ist der Wille des Klägers, wie er sich aus seinen prozessualen Erklärungen und seiner für das Gericht erkennbaren Interessenlage ergibt (stRspr; vgl. BVerwG, Urteil vom 9. April 2014 - 8 C 50.12 - BVerwGE 149, 265 Rn. 17; Beschluss vom 12. März 2012 - 9 B 7.12 - DÖD 2012, 190).

- 6 Gemessen an diesen Grundsätzen hat der Verwaltungsgerichtshof nicht gegen § 88 VwGO verstoßen. Durch den Klageantrag, die Beklagte zur Ausstellung eines neuen Personalausweises mit der Eintragung "Dr." zu verpflichten, hat der Kläger den behaupteten Folgenbeseitigungsanspruch im Wege der Vollzugsfolgenbeseitigung nach § 113 Abs. 1 Satz 2 und 3 VwGO geltend gemacht. Die durch die Vollziehung eines rechtswidrigen Verwaltungsakts geschaffenen Folgen können auch durch den Erlass eines begünstigenden Verwaltungsakts beseitigt werden (vgl. Wolff, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl., § 113 Rn. 223). Die stichwortartige Begründung des Berufungsurteils lässt noch erkennen, dass der Verwaltungsgerichtshof dieses Rechtsschutzziel des Klägers erfasst hat. Der Bedeutungsgehalt der Formulierung des Gerichts, eine Vollzugsfolgenbeseitigung in diesem Sinne werde vom Kläger nicht erstrebt, erschließt sich durch die nachfolgende Bemerkung, der Kläger begehre mit seinem Verpflichtungsantrag nicht die Herausgabe seines alten Personalausweises, sondern die Ausstellung eines neuen. Dies lässt den Schluss zu, dass der Verwaltungsgerichtshof die mit dem Verpflichtungsantrag geltend gemachte Folgenbeseitigung wegen der Vernichtung des alten Personalausweises für unmöglich gehalten hat.
- 7 In der Sache wendet sich der Kläger mit seiner Verfahrensrüge gegen die rechtlichen Erwägungen, auf die der Verwaltungsgerichtshof die Ablehnung des Verpflichtungsbegehrens gestützt hat. Er hält beide selbständig tragenden Erwägungen für rechtsfehlerhaft. Mit Einwendungen gegen die rechtliche Behandlung des - als solches zutreffend erkannten - Rechtsschutzziels kann aber ein Verstoß gegen § 88 VwGO nicht dargelegt werden. Diese Bestimmung gibt

dem Gericht nur die richtige Erfassung des Rechtsschutzziels auf; sie enthält keine Vorgaben für die Prüfung seiner Zulässigkeit und Begründetheit.

- 8 2. Mit der Divergenz- und der Grundsatzrüge wirft der Kläger die Frage auf, ob der Folgenbeseitigungsanspruch auf die Herstellung eines gleichwertigen Zustandes gerichtet ist, wenn der rechtswidrig beseitigte ursprüngliche Zustand nicht wiederhergestellt werden kann.
- 9 a) Der Zulassungsgrund der Divergenz im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO liegt vor, wenn das vorinstanzliche Urteil von einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht. Hierfür muss dieses Urteil auf einen abstrakten Rechtssatz gestützt sein, durch den das Gericht einem Rechtssatz des Bundesverwaltungsgerichts zu derselben Vorschrift oder zu demselben allgemeinen Rechtsgrundsatz widersprochen hat (stRspr; vgl. BVerwG, Beschluss vom 19. August 1997 - 7 B 261.97 - NJW 1997, 3328).
- 10 Diese Voraussetzungen hat der Kläger in Bezug auf die aufgeworfene Rechtsfrage nicht gemäß § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO dargelegt: Dem Berufungsurteil lässt sich der tragende Rechtssatz entnehmen, dass sich ein Anspruch auf Ausstellung eines neuen inhaltsgleichen Personalausweises nach der Vernichtung des alten nicht unter dem Gesichtspunkt der Folgenbeseitigung ergeben kann, weil durch die Neuausstellung der ursprüngliche Zustand nicht wiederhergestellt werden kann. Keines der vom Kläger bezeichneten Urteile des Bundesverwaltungsgerichts enthält einen davon abweichenden Rechtssatz; die Entscheidungen befassen sich nicht mit der Folgenbeseitigung auf dem Gebiet des Pass- und Personalausweisrechts. Hinzu kommt, dass die Gründe dieser Urteile nicht die Annahme des Klägers rechtfertigen, nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sei der Anspruch auf Folgenbeseitigung stets, d.h. rechtsgebietsübergreifend, auf die Herstellung eines gleichwertigen Zustandes gerichtet, wenn der ursprüngliche Zustand nicht mehr hergestellt werden kann. Die vom Kläger wiedergegebenen Aussagen, Inhalt und Umfang des Folgenbeseitigungsanspruchs folgten dem Grundsatz der Naturalherstellung (BVerwG, Urteil vom 19. Juli 1984 - 3 C 81.82 - BVerwGE 69, 366 <371>), durch die Folgenbeseitigung solle der ursprüngliche rechtmäßige Zustand wie-

derhergestellt werden (BVerwG, Urteil vom 21. September 2000 - 2 C 5.99 - DVBl. 2001, 726 <731>), deuten in die gegenteilige Richtung.

- 11 Schließlich kann das Berufungsurteil nicht auf der vom Kläger behaupteten Abweichung beruhen. Die Ablehnung des Verpflichtungsbegehrens erweist sich im Ergebnis auch dann als richtig, wenn zugunsten des Klägers angenommen wird, der Folgenbeseitigungsanspruch sei bei tatsächlicher Unmöglichkeit der Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes stets auf die Herstellung eines gleichwertigen Zustandes gerichtet. Denn der Ausstellung eines neuen Personalausweises mit der Eintragung "Dr." steht entgegen, dass ein Personalausweis mit diesem Inhalt von vornherein ungültig wäre (vgl. unter 2.b)).
- 12 b) Der Zulassungsgrund der grundsätzlichen Bedeutung im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO setzt voraus, dass die Beschwerde eine Frage des revisiblen Rechts von allgemeiner, über den Einzelfall hinausreichender Bedeutung aufwirft, die im konkreten Fall entscheidungserheblich ist. Ein derartiger Klärungsbedarf besteht nicht, wenn die Rechtsfrage auf der Grundlage der bundesgerichtlichen Rechtsprechung oder des Gesetzeswortlauts mit Hilfe der üblichen Auslegungsregeln eindeutig beantwortet werden kann (stRspr; vgl. BVerwG, Beschluss vom 27. Januar 2015 - 6 B 43.14 - NVwZ-RR 2015, 416 Rn. 8).
- 13 Diese Voraussetzungen liegen nicht vor, weil sich die vom Kläger aufgeworfene Frage in einem Revisionsverfahren nicht stellen würde. Der Kläger kann die mit dem Verpflichtungsbegehren geltend gemachte Ausstellung eines neuen Personalausweises mit der Eintragung "Dr." auch dann nicht im Wege der Folgenbeseitigung verlangen, wenn dies als Herstellung eines gleichwertigen Zustandes Gegenstand eines Folgenbeseitigungsanspruchs sein könnte.
- 14 Der Antrag auf Beseitigung der Folgen der Vollziehung eines vom Gericht aufgehobenen Verwaltungsakts nach § 113 Abs. 1 Satz 2 und 3 VwGO stellt ein prozessuales Mittel dar, um einen Anspruch auf Folgenbeseitigung geltend zu machen. Ein solcher Anspruch entsteht, wenn durch öffentlich-rechtliches Verwaltungshandeln eine subjektive Rechtsposition verletzt und dadurch ein an-



dauernder rechtswidriger Zustand geschaffen worden ist. Der Anspruch ist auf die Wiederherstellung des beseitigten rechtmäßigen Zustands gerichtet; zu beseitigen sind alle der handelnden Behörde zuzurechnenden, noch andauernden unmittelbaren Folgen ihres rechtswidrigen Vorgehens (stRspr; vgl. BVerwG, Urteile vom 19. Juli 1984 - 3 C 81.82 - BVerwGE 69, 366 <368 ff.>; vom 23. Mai 1989 - 7 C 2.87 - BVerwGE 82, 76 <95> und vom 19. Februar 2015 - 1 C 13.14 - NJW 2015, 2358 Rn. 24). Die Beseitigung kann nicht verlangt werden, wenn der rechtswidrig herbeigeführte Zustand nachträglich legalisiert worden ist oder die rechtlich mögliche Legalisierung sicher zu erwarten ist. Hier steht dem Anspruch auf Folgenbeseitigung der Einwand der unzulässigen Rechtsausübung entgegen (BVerwG, Urteile vom 6. September 1988 - 4 C 26.88 - BVerwGE 80, 178 <179 ff.> und vom 26. August 1993 - 4 C 24.91 - BVerwGE 94, 100 <111>). Gleiches gilt, wenn der mit der Folgenbeseitigung angestrebte Zustand seinerseits der Rechtsordnung widerspräche (BVerwG, Urteil vom 26. August 1993 - 4 C 24.91 - BVerwGE 94, 100 <112 f.>).

- 15 Danach hat der Kläger keinen Anspruch auf die Ausstellung eines neuen Personalausweises mit der Eintragung "Dr.", weil dadurch ein rechtswidriger Zustand geschaffen würde. Ein Personalausweis dieses Inhalts wäre nach § 28 Abs. 1 Nr. 2 des Personalausweisgesetzes - PAuswG - vom 18. Juni 2009 (BGBl. I S. 1346) ungültig; der Kläger könnte durch den Besitz eines solchen Ausweises seiner Ausweispflicht nach § 1 Abs. 1 und Abs. 2 PAuswG nicht genügen.
- 16 Nach § 28 Abs. 1 Nr. 2 Alt. 2 PAuswG ist ein Ausweis ungültig, wenn Eintragungen nach diesem Gesetz - mit Ausnahme der Angaben über die Anschrift oder Größe - unzutreffend sind. Demnach zieht jede unzutreffende Eintragung einer Angabe, die nicht Anschrift oder Größe betrifft, unmittelbar kraft Gesetzes die Ungültigkeit des Personalausweises nach sich. Dies gilt nach dem Wortlaut des § 28 Abs. 1 Nr. 2 PAuswG auch für Angaben, die nur eingetragen werden, wenn sie der Ausweispflichtige freiwillig macht. Hierzu gehört nach § 9 Abs. 3 Satz 2 PAuswG die Angabe eines Doktorgrades. Es versteht sich von selbst, dass die Freiwilligkeit einer Angabe nicht von dem Erfordernis ihrer inhaltlichen

Richtigkeit entbindet. Die Freiwilligkeit berechtigt nicht dazu, eine falsche, weil nicht den Tatsachen entsprechende Angabe eintragen zu lassen.

- 17 Die Auffassung des Klägers, freiwillige Angaben wie diejenige eines Doktorgrades seien keine Eintragungen im Sinne von § 28 Abs. 1 Nr. 2 PAuswG, liegt neben der Sache. Der gesetzliche Begriff der Eintragung bezieht sich offenkundig auf alle diejenigen Angaben, die der Personalausweis enthalten muss oder kann. Nach der Begriffsbestimmung des § 5 Abs. 2 PAuswG sind dies die in dieser Vorschrift aufgeführten Daten, wobei das Gesetz nicht zwischen Pflichtangaben und freiwilligen Angaben unterscheidet.
- 18 Ein Doktorgrad im Sinne von § 5 Abs. 2 Nr. 3 PAuswG ist im Personalausweis mit der Abkürzung "Dr." einzutragen. Die Eintragung dieser Angabe setzt voraus, dass der Ausweisinhaber berechtigt ist, den Doktorgrad in der Bundesrepublik mit dieser Abkürzung ohne Zusatz zu führen (BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 1988 - 1 C 54.86 - NJW 1989, 1686). Dementsprechend handelt es sich bei der Eintragung der Abkürzung "Dr." ohne diese Berechtigung um eine unzutreffende, weil inhaltlich unrichtige Eintragung, die nach § 28 Abs. 1 Nr. 2 Alt. 2 PAuswG die Ungültigkeit des Personalausweises nach sich zieht.
- 19 Nach den rechtlichen Erkenntnissen des Verwaltungsgerichtshofs ist der Kläger nicht berechtigt, in der Bundesrepublik einen Doktorgrad mit der Abkürzung "Dr." zu führen. Der Verwaltungsgerichtshof hat die einschlägigen Regelungen des Hessischen Hochschulgesetzes dahingehend ausgelegt, dass sie nicht die vom Kläger in Anspruch genommene Befugnis verleihen, den slowakischen Hochschulgrad "doktor prav" in der Bundesrepublik mit der Abkürzung "Dr." zu führen. An diese Auslegung irrevisiblen Landesrechts ist der Senat gebunden; sie könnte in einem Revisionsverfahren nicht in Frage gestellt werden (§ 137 Abs. 1 VwGO; § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 560 ZPO).
- 20 Da durch die Ausstellung eines neuen Personalausweises mit der unzutreffenden Eintragung "Dr." ein rechtswidriger Zustand herbeigeführt würde, kann sich ein Folgenbeseitigungsanspruch nicht daraus ergeben, dass der Verwaltungsgerichtshof die Einziehung des alten Personalausweises rechtskräftig als er-

messensfehlerhaft aufgehoben hat. Auch dieser Ausweis war, wie der Verwaltungsgerichtshof zutreffend erkannt hat, wegen der unzutreffenden Eintragung "Dr." ungültig. Weder geht aus den Gründen des Berufungsurteils hervor noch ist sonst erkennbar, welche schutzwürdigen Belange des Klägers es rechtfertigen könnten, ihm die dauerhafte Benutzung eines ungültigen Personalausweises zu gestatten, obwohl ihm die Beklagte zur Erfüllung der Ausweispflicht jederzeit einen gültigen Personalausweis ohne die unzutreffende Eintragung "Dr." ausstellen kann.

- 21 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Festsetzung des Streitwerts für das Beschwerdeverfahren beruht auf § 47 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3, § 52 Abs. 2 GKG. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nur das Verpflichtungs-, nicht aber das Anfechtungsbegehren Gegenstand des Beschwerdeverfahrens geworden ist.

Neumann

Dr. Heitz

Dr. Tegethoff