



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 3 C 1.11
OVG 3 Bf 82/09

Verkündet
am 26. Januar 2012
Harnisch
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 26. Januar 2012
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Kley
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Liebler, Buchheister, Dr. Wysk
und die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Kuhlmann

für Recht erkannt:

Das Urteil des Hamburgischen Obergerichts vom 2. November 2010 wird geändert.

Die Berufung der Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Hamburg vom 22. Dezember 2008 wird zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Berufungs- und des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger wendet sich gegen die auf § 5 Abs. 1 der Fahrzeug-Zulassungsverordnung - FZV - gestützte Untersagung, ein auf ihn zugelassenes mit Blaulicht und Einsatzhorn ausgestattetes Fahrzeug auf öffentlichen Straßen zu betreiben.
- 2 Der Kläger betreibt eine Autovermietung für Sonderfahrzeuge mit Hauptsitz in Hamburg und Nebensitz in Hannover. Er erhielt im Mai 2007 in Hamburg die Zulassung für einen Pkw, der mit einer Sonderrechtsanlage, bestehend aus Rundumblaulicht, blauen Frontblitzleuchten und Einsatzhorn, ausgerüstet ist.

Die Zulassung erfolgte als Selbstfahrervermietfahrzeug; eine Nutzung dürfe nur durch anerkannte Organisationen und Einrichtungen erfolgen. Der Kläger vermietete das Fahrzeug in der Folge an Bundeswehrkrankenhäuser, insbesondere an das Bundeswehrkrankenhaus in Hamburg, das dort in den öffentlichen Rettungsdienst eingebunden ist. Es wurde vom Bundeswehrkrankenhaus als Notarzteinsatzfahrzeug (NEF) verwendet.

- 3 Mit Bescheid vom 9. Juli 2007 untersagte die Beklagte dem Kläger unter Anordnung des Sofortvollzugs den Betrieb des Fahrzeugs im öffentlichen Verkehr und forderte ihn auf, die Kennzeichen zur Entstempelung und die Fahrzeugpapiere zur Eintragung der Außerbetriebsetzung vorzulegen. Das Fahrzeug sei mit einer Sonderrechtsanlage ausgestattet, obwohl keine Genehmigung für die Nutzung als Krankenkraftwagen vorliege. Die Untersagung wurde bis zu dem Zeitpunkt befristet, zu dem der Kläger der Zulassungsbehörde die Beseitigung des Mangels nachweise.
- 4 Im Widerspruchsverfahren beantragte der Kläger hilfsweise eine Ausnahme genehmigung nach § 70 Abs. 1 Nr. 1 StVZO für die Ausrüstung seines Fahrzeugs mit Blaulicht. Die Beklagte hat eine solche Genehmigung nicht erteilt; sie setze eine rettungsdienstliche Genehmigung voraus, über die der Kläger nicht verfüge.
- 5 Der Widerspruch des Klägers blieb ohne Erfolg. Das Fahrzeug sei - so der Widerspruchsbescheid vom 6. September 2007 - nicht vorschriftsmäßig, da es entgegen § 52 Abs. 3 StVZO über blaues Blinklicht verfüge und entgegen § 55 Abs. 3 StVZO mit einem Einsatzhorn ausgerüstet sei. Der Kläger sei kein Halter, der berechtigt sein könnte, ein Fahrzeug unter Verwendung der Sonderrechtsanlage zu betreiben. Daran ändere nichts, dass er das Fahrzeug an Dritte vermiete, die sich auf eine solche Berechtigung beriefen. Auch die Widerspruchsbehörde übe ihr Ermessen in der Weise aus, dass der Betrieb des Fahrzeugs befristet bis zum Nachweis der Mängelbeseitigung untersagt bleibe.
- 6 Diese Bescheide hat das Verwaltungsgericht Hamburg mit Urteil vom 22. Dezember 2008 aufgehoben; zugleich hat es mit Beschluss vom selben Tage die

aufschiebende Wirkung der Anfechtungsklage wiederhergestellt. Das Fahrzeug des Klägers entspreche den Vorschriften der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung; es sei ein Einsatzfahrzeug des Rettungsdienstes im Sinne von § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 StVZO. Diese Regelung setze nicht zwingend voraus, dass ein Rettungsdienst Eigentümer oder Halter des Fahrzeugs sei.

- 7 Das Hamburgische Obergericht hat die erstinstanzliche Entscheidung mit Urteil vom 2. November 2010 geändert und die Klage abgewiesen. Zur Begründung heißt es: Es handele sich hier nicht um ein Einsatzfahrzeug des Rettungsdienstes. Das setze nach dem zugrunde zu legenden konkret-institutionellen Begriff des Rettungsdienstes eine organisatorische Einbindung des Fahrzeugs in den Betrieb eines Rettungsdienstes in der Weise voraus, dass der Rettungsdienst dessen Halter sei. Die Formulierung „des Rettungsdienstes“, also die Verwendung des Genitivs, weise nach allgemeinem Sprachgebrauch auf eine Zuordnung nach der Verantwortung für das Fahrzeug, nicht aber nach dessen Verwendung hin. Die Entstehungsgeschichte stütze diese Auslegung. Auch eine teleologische Auslegung spreche für das Erfordernis der Haltereigenschaft. Bei einer Zulassung von Selbstfahrervermietfahrzeugen mit Sonderrechtsanlage steige die Gesamtzahl der so ausgestatteten Fahrzeuge auf ein unkontrollierbares Maß, selbst wenn bei einer Beschränkung auf Ersatzfahrzeuge die Zahl der Blaulichteinsätze unverändert bleibe. Die Mietfahrzeuge würden zusätzlich zu den von den Rettungsdiensten regelmäßig genutzten Fahrzeugen zugelassen. Sie müssten zum Mieter hin- und wieder zurückgebracht werden. Zusätzlich fielen Wartungsfahrten an. Damit seien mehr Fahrzeuge mit Sonderrechtsanlage im Straßenbild zu sehen und gegebenenfalls einem unbefugten Zugriff ausgesetzt als ohne Zulassung auf private Vermieter. Ob Angebot und Nachfrage die Zahl der Mietfahrzeuge hinreichend wirksam regulierten, sei schwer absehbar. Bei einer Anwendbarkeit von § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 StVZO müssten alle Mietfahrzeuge zugelassen werden, ohne dass der Zulassungsbehörde rechtlich eine Bedarfsprüfung und damit Steuerung möglich sei. Schließlich steige die Missbrauchsgefahr bei einer Zulassung von Sonderkraftfahrzeugen auf private Vermieter, denn dann seien sie als Halter dafür verantwortlich, durch geeignete Maßnahmen die Nutzung der Sonderrechtsanlage durch Unbefugte zu verhindern. Die Berufsfreiheit des Klägers

könne eine über den Wortlaut sowie den Sinn und Zweck der Regelung hinausgehende Auslegung nicht rechtfertigen. Es gehe nicht um eine objektive Beschränkung der Berufszulassung, da es den selbständigen Beruf des Vermieters von Sonderkraftfahrzeugen nicht gebe. Beschränkt werde allein die Berufsausübung; das sei durch vernünftige Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt. Die Beklagte habe dem Kläger den Betrieb des Fahrzeugs auch ermeszensfehlerfrei untersagt. Ein milderer, aber gleich geeignetes Mittel zur Beseitigung des rechtswidrigen Zustands gebe es nicht. Die Beklagte habe sich nicht darauf beschränken müssen, den Abbau der Sonderrechtsanlage anzuordnen. Damit hätte die Teilnahme des vorschriftswidrig ausgestatteten Fahrzeugs am Straßenverkehr nicht unmittelbar beendet werden können. Eine Zweckbindung der Zulassung, dass die Nutzung des Fahrzeugs nur durch berechtigte Organisationen erfolgen dürfe, beseitige den Verstoß gegen das an die Haltereigenschaft anknüpfende Ausstattungsverbot ebenfalls nicht. Aus dem gleichen Grund habe mit der Betriebsuntersagung auch nicht bis zu einem konkreten Missbrauchsverdacht abgewartet werden müssen. Schließlich sei die Betriebsuntersagung nicht deshalb unverhältnismäßig, weil die Beklagte einen Anspruch des Klägers auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 70 Abs. 1 Nr. 1 StVZO in rechtswidriger Weise unbeachtet gelassen habe. Diese Regelung setze eine besondere Ausnahmesituation voraus. Könne der Bedarf an Blaulichtfahrzeugen im relevanten örtlichen Bereich auf andere Weise gedeckt werden, komme die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung auch unter Berücksichtigung der Berufsfreiheit des Unternehmers nicht in Betracht. Hier habe nur das Bundeswehrkrankenhaus einen entsprechenden Bedarf. Er werde durch die Anmietung anderer Fahrzeuge des Klägers gedeckt, die aus dessen Fuhrpark in Hannover stammten.

- 8 Zur Begründung seiner Revision macht der Kläger geltend: Für die Einstufung als Rettungsdienst-Einsatzfahrzeug im Sinne des § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 StVZO genüge es, wenn das Fahrzeug von seinem Halter, der nicht selbst Inhaber einer rettungsdienstlichen Genehmigung sein müsse, an Institutionen vermietet werde, die eine solche Genehmigung besäßen oder - wie das Bundeswehrkrankenhaus - auch ohne Genehmigung rechtmäßig am Rettungsdienst teilnähmen (konkret-funktionaler Rettungsdienstbegriff). Die Verwendung

des Genitivs decke auch ein solches Verständnis dieser Regelung; deren Sinn und Zweck zwingen ebenfalls nicht zu einer restriktiveren Auslegung. Lege man diesen Rettungsdienstbegriff zugrunde, führe das weder zu einer erhöhten Präsenz von Blaulichtfahrzeugen im Straßenverkehr noch einer weitergehenden Missbrauchsgefahr. Für ein solches Verständnis des Begriffs spreche zudem zwingend eine verfassungskonforme Auslegung. Es gehe hier um eine objektive Berufszulassungsregelung. Nachweisbare oder höchstwahrscheinliche Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut, die einen solchen Eingriff rechtfertigen könnten, seien nicht ersichtlich. Aber selbst wenn man nur von einem Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit ausgehe, fehlten rechtfertigende Gründe. Schließlich sei der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz deshalb verletzt, weil er die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 70 Abs. 1 Nr. 1 StVZO beanspruchen könne. Dieser Anspruch folge aufgrund der Zulassungspraxis in anderen Bundesländern aus Art. 3 Abs. 1 GG, außerdem aus Art. 12 Abs. 1 GG.

- 9 Die Beklagte tritt der Revision entgegen.
- 10 Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht ist der Auffassung, dass § 53 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 StVZO zwar - anders als das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung meine - keine institutionelle Zuordnung des Fahrzeugs in der Weise erfordere, dass ein Rettungsdienst dessen Halter sein müsse; es genüge eine funktionelle Zuordnung. Diese Voraussetzung sei hier aber nicht erfüllt. Der Kläger sei in den Hamburger Rettungsdienst nicht funktionell eingebunden; er sei nicht in der Lage, selbst Aufgaben des Rettungsdienstes auszuführen. Außerdem sei das Fahrzeug nicht regelmäßig, sondern im Jahr 2009 nur an fünf und im Jahr 2010 nur an zwei Tagen an das Bundeswehrkrankenhaus vermietet gewesen; das Fahrzeug werde deshalb von diesem Einsatz nicht geprägt.

II

- 11 Die Revision des Klägers ist begründet. Die Annahme des Berufungsgerichts, die Beklagte habe dem Kläger den Betrieb seines mit Blaulicht und Einsatzhorn

ausgestatteten Fahrzeugs im öffentlichen Straßenverkehr zu Recht untersagt, steht nicht im Einklang mit Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Die angegriffene Betriebsuntersagung kann nicht auf § 5 Abs. 1 FZV i.V.m. § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 sowie § 55 Abs. 3 StVZO gestützt werden. Das Fahrzeug ist, wenn der Kläger es an Rettungsdienste vermietet, ein Einsatz-Kraftfahrzeug des Rettungsdienstes im Sinne von § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 StVZO und kann daher mit einer solchen Sonderrechtsanlage ausgestattet werden.

- 12 Nach § 5 Abs. 1 FZV kann die Zulassungsbehörde, wenn sich ein Fahrzeug als nicht vorschriftsmäßig nach dieser Verordnung oder der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung erweist, dem Eigentümer oder Halter eine angemessene Frist zur Beseitigung des Mangels setzen oder den Betrieb des Fahrzeugs auf öffentlichen Straßen beschränken oder untersagen. Bei der Untersagung des Betriebs eines Fahrzeugs auf der Grundlage dieser Regelung handelt es sich um einen Dauerverwaltungsakt, da das Fahrzeug auf Dauer von der Teilnahme am Straßenverkehr ausgeschlossen wird und sich das Verbot nicht mit einer einmaligen Befolgung erledigt. Maßgeblich für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage ist daher, nachdem sich aus dem einschlägigen materiellen Recht nichts Abweichendes ergibt, der Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung (vgl. Urteil vom 22. Januar 1998 - BVerwG 3 C 6.97 - BVerwGE 106, 141 <143 f.> m.w.N., dort zu § 69 Abs. 1 Satz 1 AMG).

- 13 Gemäß § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 StVZO dürfen Einsatz- und Kommando-Kraftfahrzeuge der Feuerwehren und der anderen Einrichtungen des Katastrophenschutzes und des Rettungsdienstes mit einer oder mehreren Kennleuchten für blaues Blinklicht (Rundumlicht) ausgerüstet sein. Nach § 52 Abs. 3 Satz 2 StVZO sind Kennleuchten für blaues Blinklicht mit einer Hauptabstrahlrichtung nach vorne (sog. Frontblitzleuchten) an Kraftfahrzeugen nach Satz 1 zulässig, jedoch bei mehrspurigen Fahrzeugen nur in Verbindung mit Kennleuchten für blaues Blinklicht (Rundumlicht). § 55 Abs. 3 StVZO sieht vor, dass Kraftfahrzeuge, die aufgrund des § 52 Abs. 3 Kennleuchten für blaues Blinklicht führen, mit mindestens einer Warneinrichtung mit einer Folge von Klängen verschiedener Grundfrequenz (Einsatzhorn) ausgerüstet sein müssen. Damit hängt auch

die Zulässigkeit der blauen Frontblitzleuchten und des Einsatzhorns davon ab, ob die Voraussetzungen von § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 StVZO erfüllt sind.

- 14 Keiner Entscheidung bedarf, ob § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und 4 StVZO einen eigenen bundesrechtlichen Begriff des Rettungsdienstes zugrunde legt (so OVG Lüneburg, Urteil vom 26. November 1998 - 12 L 4158/97 - juris Rn. 45) oder - wie unter anderem das Berufungsgericht annimmt - auf die landesrechtliche Ausgestaltung des Begriffs im jeweiligen Rettungsdienstgesetz Bezug nimmt. Es geht hier um ein Notarzteinsatzfahrzeug; es wird zur Notfallrettung eingesetzt, die sowohl nach den Materialien zur Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung selbst (vgl. VkB1 1988, S. 474) als auch nach dem Hamburger Rettungsdienstgesetz (vgl. § 3 i.V.m. § 2 Nr. 1 HmbRDG) dem Rettungsdienst zugerechnet wird. Ebenso kann offenbleiben, ob § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und 4 StVZO eine Blaulichtberechtigung nur den am öffentlichen Rettungsdienst Beteiligten zuerkennt (so OVG Lüneburg a.a.O. Rn. 48). Käme es auf den Kläger als Halter an, wäre diese Voraussetzung nicht gegeben. Dagegen wäre sie in Bezug auf das Bundeswehrkrankenhaus erfüllt, das das Fahrzeug anmietet. Nach den Feststellungen des Berufungsgerichts ist das Bundeswehrkrankenhaus in Hamburg in den öffentlichen Rettungsdienst eingebunden ohne hierfür - anders als private Dritte - eine gesonderte rettungsdienstliche Genehmigung zu benötigen (§ 4 Abs. 4 HmbRDG).

- 15 Zwar legen Wortlaut und Entstehungsgeschichte der Regelung die Annahme nahe, dass § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 StVZO die Zulassung von Blaulicht auf Fahrzeuge beschränkt, deren Halter ein Rettungsdienst ist. Für eine enge Auslegung spricht auch das Ziel der Regelung, die Zahl der Blaulichtfahrzeuge möglichst gering zu halten. Davon geht auch der Ordnungsgeber selbst aus (nachfolgend 1.). Doch ist demgegenüber zu berücksichtigen, dass diese Auslegung der Norm, der sich die Beklagte und das Berufungsgericht angeschlossen haben, zu einer Beschränkung der Berufsausübungsfreiheit des Klägers führt, die nicht - wie von Verfassungs wegen geboten - durch vernünftige Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt ist (nachfolgend 2.).

- 16 1. Der Wortlaut von § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 StVZO deutet in der Zusammenschau mit der Entstehungsgeschichte der Regelung darauf hin, dass ein bloßer Einsatz des Fahrzeugs im Rettungsdienst nicht genügt, damit es sich um ein Einsatzfahrzeug „des Rettungsdienstes“ handelt. Dieser Zusatz ist durch die 15. Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung vom 14. Juni 1988 (BGBl I S. 765) in die Regelung eingefügt worden. Bezweckt war damit ausweislich der Verordnungsbegründung, den Rettungsorganisationen den Verwaltungsaufwand des Verfahrens nach § 70 StVZO für ihre im Rahmen des so genannten Rendezvous-Systems eingesetzten NEF (= Notarzteinsatzfahrzeuge) zu ersparen (VkBf 1988, S. 474). Wie diese Begründung zeigt, ist der Ordnungsgeber davon ausgegangen, dass die Notarzteinsatzfahrzeuge den Rettungsorganisationen, nicht aber sonstigen Dritten zugeordnet sind, und dass - ohne die Neuregelung - gerade auch die Rettungsorganisationen den Antrag auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung zu stellen hätten; das ist aber typischerweise nur der Fall, wenn eine Rettungsorganisation auch selbst der Halter des Fahrzeugs ist. Außerdem weicht der Wortlaut der Nummer 2 von anderen Regelungen in § 52 Abs. 3 Satz 1 StVZO ab, die ihrerseits eher auf einen funktionalen Zusammenhang denn auf eine organisatorisch-institutionelle Eingliederung des Fahrzeugs in die entsprechende Einrichtung 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“; eine entsprechende Regelung findet sich in Absatz 4 Nr. 1. Eine solche Formulierung hat der Ordnungsgeber bei der Ergänzung der Nummer 2 gerade nicht gewählt, obwohl das ohne Weiteres möglich gewesen wäre.
- 17 Hinzu kommt, dass der Ordnungsgeber mit der 15. Verordnung zur Änderung der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften vom 23. Juni 1993 (BGBl I S. 1024) in § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 StVZO ebenfalls die Worte „des Rettungsdienstes“ eingefügt hat, dort mit dem ausdrücklichen Ziel, eine nur funktionale Zuordnung des Fahrzeugs zum Rettungsdienst - hier durch die Ausrüstung des Fahrzeugs als Krankenkraftwagen und die Zulassung des Fahrzeugs durch einen Dritten - für eine Blaulichtberechtigung künftig 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 Kraftfahrzeuges, das als Krankenkraftwagen zugelassen und beschrieben ist, niemand verweigert werden. Das hat zur Folge, dass in diesem Fall auch jeder Kennleuchten für blaues Blinklicht führen, aber nicht benutzen darf. Das ist nicht gewollt und soll verhindert werden" (VkB1 1993, S. 603 <614>).

- 18 Zudem hat der Ordnungsgeber bei der Fortentwicklung von § 52 Abs. 3 Satz 1 StVZO selbst 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 Begründung bei der Einführung der neuen Nummer 5, VkB1 1970, S. 832). Das wurde - außer bei der bereits erwähnten Ergänzung des Absatzes 3 Satz 1 Nr. 4 um die Worte „des Rettungsdienstes“ - bei der späteren Streichung der Nummer 5 mit der 31. Verordnung zur Änderung des Straßenverkehrsrechts vom 23. März 2000 (BGBl I S. 310) ein weiteres Mal deutlich. Der Ordnungsgeber begründet die Streichung dieser Regelung, die die Anbringung einer Blaulichtanlage an Fahrzeugen gestattete, die nach ihrer Einrichtung zur Beförderung von Blutkonserven geeignet und zusätzlich als Fahrzeug des Blutspendedienstes anerkannt waren, damit, dass diese Vorschrift immer wieder zu Missdeutungen, ungewolltem Auslegen der Vorschriften und Begehrlichkeiten bezüglich der Ausrüstung bestimmter Kraftfahrzeuge mit Kennleuchten für blaues Blinklicht geführt habe. Zudem könnten die Transporte in der Regel von nach § 52 Abs. 3 StVZO anerkannten Kraftfahrzeugen wahrgenommen werden (VkB1 2000, S. 346 <366>).
- 19 Diese Deutung von Wortlaut, Entstehungsgeschichte sowie Sinn und Zweck der Regelung deckt sich mit der vom Ordnungsgeber selbst vertretenen Auslegung der Norm. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung ist der Auffassung, dass Einsatzfahrzeuge des Rettungsdienstes im Sinne von § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 StVZO nur Fahrzeuge sind, deren Halter ein Rettungsdienst ist.
- 20 2. Doch kann die mit dieser engen Auslegung der Norm verbundene Beschränkung der Zulassung von Blaulichtfahrzeugen aufgrund ihrer Rückwirkungen auf die berufliche Betätigung des Klägers keinen Bestand haben, weil sie nicht den

verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt, die im Hinblick auf die Gewährleistung der Berufsfreiheit in Art. 12 Abs. 1 GG zu stellen sind.

- 21 a) Zwar trifft die Annahme des Klägers nicht zu, der Ausschluss einer Zulassung von Blaulichtfahrzeugen auf ihn führe zugleich zu einer objektiven Beschränkung der Berufszulassung. Es sind keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür zu erkennen, dass sich neben dem Beruf des Autovermieters ein eigenständiger Beruf des „Vermieters von Sonderfahrzeugen“ oder - wie der Kläger geltend macht - des „Erbringers einer spezifischen Dienstleistung im Gesundheitssektor“ entwickelt hat. Dafür genügt es nicht, dass sich der Kläger und einige andere Unternehmer innerhalb des dem Tätigkeitsfeld nach weiteren Berufsbilds des Autovermieters auf eine spezielle Untergruppe von Fahrzeugen, hier solche für Zwecke des Rettungsdienstes, spezialisiert und insofern selbst in ihrem Tätigkeitsfeld beschränkt haben. Auszugehen ist vielmehr davon, dass § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 StVZO - verlangt man für eine Blaulichtausstattung des Fahrzeugs einen Rettungsdienst als Halter - nur die Wirkung einer Regelung der Berufsausübung innerhalb des umfassender zu verstehenden Berufs des Autovermieters zukommt. Durch die damit verbundene Beschränkung ist der Kläger freilich nicht nur marginal, sondern im Kern der von ihm beabsichtigten beruflichen Betätigung betroffen. Er wäre daran gehindert, das von ihm entwickelte Geschäftsmodell umzusetzen, zumal - wie die mündliche Verhandlung gezeigt hat - die Gewährung einer Ausnahmegenehmigung auf der Grundlage von § 70 Abs. 1 Satz 1 StVZO für ihn mit Unwägbarkeiten verbunden wäre. Die Intensität des Eingriffs in die Rechte aus Art. 12 Abs. 1 GG hat Rückwirkungen auf das Gewicht, das die Gründe des Wohls der Allgemeinheit aufweisen müssen, um diesen Eingriff rechtfertigen zu können. Das danach erforderliche Gewicht erreichen sie hier nicht.
- 22 b) Nicht zu beanstanden ist freilich der Ausgangspunkt sowohl des Verordnungsgebers als auch des Berufungsgerichts, dass die Zahl der Blaulichtfahrzeuge möglichst gering gehalten werden müsse. Dieser Grundsatz ist auch in der Rechtsprechung des Senats anerkannt. Danach ist eine möglichst enge Begrenzung des Kreises solcher Fahrzeuge notwendig, um - erstens - die Wirkung der Warneinrichtungen nicht dadurch zu beeinträchtigen, dass durch de-

ren Inflationierung die Akzeptanz von Blaulichtfahrzeugen in der Bevölkerung schwindet, und weil - zweitens - mit jeder genehmigten Blaulichtanlage die Gefahr des Fehl- oder sogar Missbrauchs und damit die Gefahr schwerster Unfälle vergrößert wird (vgl. Urteil vom 21. Februar 2002 - BVerwG 3 C 33.01 - NZV 2002, 426 Rn. 21 m.w.N.). Daran ist festzuhalten.

- 23 c) Doch fehlt es an genügend fundierten Anhaltspunkten dafür, dass es bei der Zulassung eines für Rettungsdienstzwecke ausgestatteten und vorgesehenen Blaulichtfahrzeugs auf einen Autovermieter, der dieses Fahrzeug seinerseits nur an solche Nutzer vermietet, die zu einer solchen Tätigkeit auch berechtigt sind, zu einer signifikanten Erhöhung der Zahl der Blaulichtfahrzeuge, der Blaulichtfahrten und der damit verbundenen Gefährdungslagen kommt.
- 24 Das Berufungsgericht hält eine Zulassungsbeschränkung auf von Rettungsdiensten gehaltene Fahrzeuge vor allem deshalb für erforderlich, weil ansonsten die Zahl der im Straßenverkehr vorhandenen Fahrzeuge mit Sonderrechtsanlage auf ein von der Zulassungsbehörde unkontrollierbares Maß ansteigen werde. Es sei schwer absehbar, ob auf Dauer Angebot und Nachfrage die Zahl der auf private Dritte zugelassenen Fahrzeuge hinreichend regulierten. Zunehmen werde die Zahl der Fahrzeuge schon deshalb, weil die Mietfahrzeuge zusätzlich zu den von den Rettungsdiensten regelmäßig gehaltenen Fahrzeugen zugelassen würden und Fahrten zu und von den Rettungsdiensten anfielen.
- 25 Erfahrungsgemäß spricht jedoch nichts dafür, dass Autovermieter Rettungsdienstfahrzeuge mit Sonderrechtsanlage - zumal bei den damit verbundenen erheblichen Investitionskosten - über den bei Rettungsdiensten bestehenden Bedarf hinaus anschaffen werden. Auch das Notarzteinsatzfahrzeug, um das es hier geht, wurde nicht zusätzlich bei einem bei der Bundeswehr schon vorhandenen und von ihr gehaltenen Fahrzeug angeschafft, sondern deckt - wenn auch teils nur als Reservefahrzeug - einen dort vorliegenden Bedarf. Sollten von Autovermietern solche Fahrzeuge über den Bedarf der Rettungsdienste hinaus zugelassen werden, werden sie von den zum Einsatz des Fahrzeugs allein berechtigten Rettungsdiensten regelmäßig nicht angefordert werden und damit im öffentlichen Straßenverkehr auch nicht in Erscheinung treten. Umge-

kehrt gibt es keinen tragfähigen Grund, weshalb die Rettungsdienste darauf verwiesen sein sollen, sich die von ihnen zur Aufgabenerfüllung benötigten Fahrzeuge im Wege des Eigentumserwerbs oder des Leasings zu verschaffen, damit deren Ausstattung mit Blaulicht zulässig ist. Greifbare Anhaltspunkte dafür, dass es bei einer Zulassung solcher Fahrzeuge auf Autovermieter darüber hinaus auch zu einer Vermietung an nicht berechnigte Dritte und infolge dessen zu einem Missbrauch von Fahrzeug und Sonderrechtsanlage kommt, hat das Berufungsgericht nicht festzustellen vermocht; sie sind auch auf der Grundlage des Beklagtenvortrags nicht ersichtlich. Allein die theoretische Möglichkeit eines solchen Missbrauchs rechtfertigt nicht die gravierende Beeinträchtigung der Berufsausübungsfreiheit des Klägers, die aus einer Beschränkung der Zulassung der Fahrzeuge auf Rettungsdienste resultiert. Die Missbrauchsgefahr kann zudem dadurch gemindert werden, dass die Zulassung eines mit Blaulicht ausgestatteten Fahrzeugs auf einen Autovermieter - wie hier - mit der Auflage versehen wird, dass es nur durch im Rettungsdienst berechtigterweise Tätige genutzt werden darf. Damit wird dem Vermieter nochmals nachdrücklich deutlich gemacht, dass sich der Einsatz des Fahrzeugs - und gegebenenfalls die Betätigung der dort eingebauten Sonderrechtsanlage - in dem nach § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 StVZO i.V.m. § 38 StVO zulässigen Rahmen halten muss und er das bei der Auswahl der Mieter sorgsam zu beachten hat. Überdies hat die Zulassungsbehörde damit eine klare rechtliche Handhabe, um die Zulassung des Fahrzeugs zu widerrufen, wenn gegen diese Auflage verstoßen wird. Eine Überlassung des Blaulichtfahrzeugs an Nichtberechnigte ließe ferner Zweifel daran entstehen, ob der Autovermieter über die erforderliche persönliche Zuverlässigkeit für die Ausübung seines Gewerbes verfügt. Jedenfalls wäre es unverhältnismäßig, wenn sich der Staat seinen mit dem Zwang zur Einhaltung entsprechender Auflagen verbundenen Überwachungspflichten durch ein umfassendes Verbot dieses Berufsausübungsfeldes entziehen dürfte.

- 26 Den bei der Inanspruchnahme der Mietfahrzeuge anfallenden zusätzlichen Überführungsfahrten zum und vom Rettungsdienst, auf die das Berufungsgericht außerdem abstellt, kommt bei der Beurteilung der maßgeblichen Gefahrenlage nur wenig Gewicht zu. Sie werden - im Verhältnis zu den insgesamt anfallenden Fahrten - nur einen geringen Umfang annehmen; Gegenteiliges hat

auch das Berufungsgericht nicht festgestellt. Vor allem sind solche Überführungsfahrten grundsätzlich ohne die Inanspruchnahme der Sonderrechtsanlage und damit ohne die mit einem Blaulichteinsatz verbundene erhöhte Unfallgefahr (vgl. dazu Petersen, NZV 1997, 249 <254>) durchzuführen. Auch bei von den Rettungsdiensten selbst gehaltenen Einsatzfahrzeugen werden im Übrigen gelegentlich Überführungsfahrten und Fahrten zu Wartungszwecken anfallen, ohne dass dabei besonders geschultes Rettungsdienstpersonal zum Einsatz kommen müsste. Dagegen werden die eigentlichen Einsatzfahrten im Rahmen der Notfallrettung auch bei angemieteten Fahrzeugen nicht vom Personal des Autovermieters, sondern von dafür ausgebildetem Rettungsdienstpersonal durchgeführt; danach dürften sich aufgrund der fehlenden Haltereigenschaft des Rettungsdienstes auch hinsichtlich der Gefahr eines Fehl- oder Missbrauchs der Sonderrechtsanlage keine Unterschiede ergeben.

- 27 Die sich aus all dem ergebende Notwendigkeit einer verfassungskonformen Auslegung von § 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 StVZO ist mit dem Wortlaut der Regelung vereinbar. Die dort verwendete Formulierung Einsatzfahrzeug „des Rettungsdienstes“ lässt ein Abstellen auf den - berechtigten - Einsatz des Fahrzeugs im Rettungsdienst und damit eine funktionale Anknüpfung zu, mag der Verordnungsgeber damit ursprünglich auch ein engeres Verständnis verbunden haben.
- 28 d) Die angefochtene Betriebsuntersagung erweist sich danach schon deshalb als rechtswidrig, weil das Fahrzeug des Klägers mit der streitigen Sonderrechtsanlage ausgerüstet werden darf und damit nicht vorschriftswidrig ist. Ob die angegriffenen Bescheide darüber hinaus - wie der Kläger meint - auch wegen fehlerhafter Ermessensausübung zu beanstanden sind, bedarf keiner Entscheidung.

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

Kley

Liebler

Buchheister

Dr. Wysk

Dr. Kuhlmann

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Straßenverkehrsrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

FZV	§ 5 Abs. 1
StVZO	§ 52 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2, § 55 Abs. 3, § 70 Abs. 1 Nr. 1
GG	Art. 12 Abs. 1

Stichworte:

Einsatzfahrzeug des Rettungsdienstes; Blaulicht; Blaulichtfahrzeug; Blaulichtbe-
rechtigung; Kennleuchte für blaues Blinklicht (Rundumlicht); Frontblitzleuchte;
Kennleuchte für blaues Blinklicht mit Hauptabstrahlrichtung nach vorne; Ein-
satzhorn; Signalhorn; Sonderrechtsanlage; Sonderrecht; Rettungsdienst; öffent-
licher Rettungsdienst; Notarzteinsatzfahrzeug; Notfallrettung; Fahrzeughalter;
Autovermieter; Mietfahrzeug.

Leitsatz:

Um ein Einsatzfahrzeug des Rettungsdienstes im Sinne von § 52 Abs. 3 Satz 1
Nr. 2 StVZO handelt es sich nicht nur, wenn ein Rettungsdienst dessen Halter
ist. Diese Vorschrift erlaubt die Ausstattung des Fahrzeugs mit Blaulicht auch,
wenn Halter ein Autovermieter ist, der es an einen Rettungsdienst vermietet.

Urteil des 3. Senats vom 26. Januar 2012 - BVerwG 3 C 1.11

I. VG Hamburg vom 22.12.2008 - Az.: VG 15 K 3366/07 -
II. OVG Hamburg vom 02.11.2010 - Az.: OVG 3 Bf 82/09 -