Verwaltungsgericht Aachen, 10 K 851/23

Datum:	27.02.2024
Gericht:	Verwaltungsgericht Aachen
Spruchkörper:	10. Kammer
Entscheidungsart:	Urteil
Aktenzeichen:	10 K 851/23
ECLI:	ECLI:DE:VGAC:2024:0227.10K851.23.00

Schlagworte:	Ausnahmegenehmigung; Vermeidung unbilliger Härte; Generelle Ermessensausübung; Handwerkererlass; Vertrauensschutz
Normen:	§ 46 StVO

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Klägerin.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kostenentscheidung vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrags leistet.

T a t b e s t a n d 1

Die Klägerin begehrt die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 46 der Straßenverkehrsordnung (StVO). 2

Sie ist Inhaberin eines Handwerksbetriebs im Bereich der Glasverarbeitung mit Sitz in Aachen und beantragte am 20. März 2023 für drei ihrer Firmenfahrzeuge, darunter ein Fahrzeug vom Typ ?Smart? mit dem amtlichen Kennzeichen AC-0000, Ausnahmegenehmigungen in Form von Handwerkerparkausweisen für den Regierungsbezirk Köln. Entsprechende Ausnahmegenehmigungen wurden der Klägerin in der Vergangenheit für ihre drei Firmenfahrzeuge wiederholt erteilt. 3

4

Eine Mitarbeiterin der Beklagten informierte die Klägerin mit E-Mail vom 27. März 2023 darüber, dass der Antrag für das Fahrzeug mit dem amtlichen Kennzeichen AC-0000 abgelehnt werden müsse, da es sich hierbei nicht um ein spezielles Service- oder Werkstattfahrzeug handele. Die beantragte Ausnahmegenehmigung könne nur zum Transport schweren und umfangreichen Materials erteilt werden. Sie sei angewiesen, für Kleinstfahrzeuge, zu denen ein Smart gehöre, keine Handwerkerparkausweise (mehr) auszustellen. Hiergegen wendete sich die Klägerin mit E-Mail vom gleichen Tag und führte aus, dass das Fahrzeug zum Schadensaufmaß angeschafft worden sei. Mitarbeiter würden mit dem Fahrzeug einen Werkzeugkoffer mit einem Gewicht von ca. 10 kg, Messwerkzeuge und Abklebematerial transportieren. Durch die Benutzung des Kleinstfahrzeugs werde der öffentliche Parkraum entlastet. In der Vergangenheit sei für dieses Fahrzeug eine Ausnahmegenehmigung auch stets erteilt worden.

Mit Bescheid vom 28. März 2023 lehnte die Beklagte den Antrag der Klägerin ab. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, dass die Genehmigungsvoraussetzungen für die Erteilung eines Handwerkerparkausweises durch den sog. Handwerkererlass vom 4. Dezember 2015 (Az. III B 3-78-12/2) bestimmt seien. Die danach maßgeblichen Genehmigungsvoraussetzungen seien nicht erfüllt, da die Klägerin mit ihrem Fahrzeug kein schweres oder umfangreiches Material transportiere und es sich bei dem Fahrzeug auch nicht um ein spezielles Service- oder Werkstattfahrzeug handele. 5

Die Klägerin hat am 13. April 2023 Klage erhoben, zu deren Begründung sie ausführt, die Ablehnung ihres Antrags sei rechtswidrig. Denn die Voraussetzungen für die Erteilung eines Handwerkerparkausweises lägen vor. Die Beklagte habe ihr über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren einen Handwerkerparkausweis für ihr Firmenfahrzeug erteilt. Hierdurch habe sie sich gebunden. Die Benutzung des Firmenfahrzeugs sei zur Ausübung ihrer Tätigkeit auch zwingend erforderlich. Sobald eine Schadensmeldung bei ihr eingehe, führe ein Mitarbeiter eine erste Besichtigung des Schadensortes durch und transportiere Werkzeug und Abklebematerial für die Sicherung der beschädigten Scheiben zum Schadenort. Der Smart werde für die unbedingt erforderlichen Vorarbeiten vor Ort benötigt. Insofern bestehe eine Vergleichbarkeit mit Rettungsfahrzeugen. Im Übrigen würden Ausnahmegenehmigungen auch an Pflege- und Betreuungsdienste erteilt. 6

Die Klägerin beantragt, 7

die Beklagte unter Aufhebung ihres Bescheids vom 28. März 2023 zu verpflichten, ihr eine Ausnahmegenehmigung nach § 46 Abs. 1 StVO in Form eines Handwerkerparkausweises für ihr Fahrzeug mit dem amtlichen Kennzeichen AC-0000 zu erteilen, 8

hilfsweise, 9

die Beklagte unter Aufhebung ihres Bescheids vom 28. März 2023 zu verpflichten, über ihren Antrag auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 46 Abs. 1 StVO in Form eines Handwerkerparkausweises für ihr Fahrzeug mit dem amtlichen Kennzeichen AC-0000 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden. 10

Die Beklagte beantragt, 11

die Klage abzuweisen. 12

Zur Begründung ihres Klageabweisungsantrags trägt sie vor, die Klägerin habe keinen Anspruch auf die begehrte Erteilung eines Handwerkerparkausweises. Rechtsgrundlage 13

hierfür sei § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4a, 4b und 11 StVO in Verbindung mit Ziffer 1. des Handwerkererlasses. Danach könne Handwerksbetrieben der Anlagen A oder B der Handwerksordnung - insofern gehöre der Betrieb der Klägerin zu den berechtigten Betrieben -, die Reparatur- oder Montagearbeiten durchführten und zu diesem Zweck spezielle Service- oder Werkstattfahrzeuge einsetzten oder schweres oder umfangreiches Material transportieren müssten, eine Ausnahmegenehmigung von zwingenden Vorschriften der StVO erteilt werden. Diese Voraussetzungen erfülle die Klägerin nicht. Ein Smart sei typischerweise weder ein Werkstattwagen noch ein Transportfahrzeug und verfüge über ein sehr begrenztes Innen- und Kofferraumvolumen. Aufgrund der begrenzten Transportkapazitäten könne die Menge der zu transportierenden Materialien nicht so umfassend sein, dass zwingend ein Parkplatz unmittelbar in Kundennähe erforderlich sei. Die Klägerin habe selbst angegeben, dass der Smart angeschafft worden sei, um Aufmaßarbeiten durchzuführen. Bei der Entscheidung über die Erteilung der Ausnahmegenehmigung stehe ihr im Übrigen ein Ermessensspielraum zu, der vorliegend nicht auf Null reduziert sei. Eine Ermessensreduzierung folge nicht bereits mit Blick auf die durch Art. 12 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) geschützte Berufsfreiheit der Klägerin. Denn Art. 12 Abs. 1 GG gewährleiste weder einen Anspruch auf gleichbleibende Wettbewerbsbedingungen noch auf Erfolg im Wettbewerb, auf die Erhaltung des Geschäftsumfangs oder auf Sicherung künftiger Erwerbschancen. Sie sei in ihrem Ermessen auch nicht durch ihre frühere Verwaltungspraxis gebunden, da sie diese aus sachlichen Gründen jederzeit ändern könne. Dies habe sie im Jahr 2022 getan. Sie habe ihre Verwaltungspraxis dahingehend geändert, dass für Kleinstfahrzeuge keine Ausnahmegenehmigungen mehr erteilt würden. Hintergrund dieser neuen, restriktiveren Ermessensausübung sei gewesen, dass aufgrund der begrenzten Transportkapazitäten eines Kleinstfahrzeugs nicht angenommen werden könne, dass die transportierten Materialien nicht auch mit einem Hilfsmittel transportiert werden könnten und die Antragsteller zwingend auf die Erteilung von Handwerkerparkausweisen angewiesen seien. Insofern solle eine missbräuchliche Nutzung der Ausnahmegenehmigungen vermieden werden. Handwerkerparkausweise würden nach der geänderten Verwaltungspraxis nur noch für Fahrzeuge erteilt, deren Ausstattung und Einrichtung zur Verrichtung von handwerklichen Tätigkeiten beim Kunden vor Ort und zum Transport von umfangreichem und schwerem Material geeignet seien. Da die Erteilung von Handwerkerparkausweisen in der Vergangenheit jeweils nur für ein Jahr erfolgt sei, sei für die Klägerin schließlich auch deutlich erkennbar gewesen, dass die Erteilungsvoraussetzungen jährlich überprüft würden.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird Bezug genommen auf den Inhalt der Gerichtsakte und des beigezogenen Verwaltungsvorgangs der Beklagten. 14

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e: 15

Die Klage hat keinen Erfolg. Sie ist zulässig, aber nicht begründet. 16

Die Klägerin hat nach der hier maßgeblichen Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung weder einen Anspruch auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung in Form eines Handwerkerparkausweises für den Regierungsbezirk Köln für ihr Fahrzeug mit dem amtlichen Kennzeichen AC-0000 noch auf die mit dem Hilfsantrag verfolgte Neubescheidung. Die Beklagte hat über den Antrag der Klägerin vom 20. März 2023 ermessensfehlerfrei entschieden. Ihr Bescheid vom 28. März 2023 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten, vgl. § 113 Abs. 5 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). 17

18

Rechtsgrundlage für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung in Form eines Handwerkerparkausweises ist § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4a, 4b und 11 StVO. Danach können die Straßenverkehrsbehörden in bestimmten Einzelfällen oder allgemein für bestimmte Antragsteller Ausnahmen genehmigen, namentlich

- von der Vorschrift, an Parkuhren nur während des Laufes der Uhr, an Parkscheinautomaten nur mit einem Parkschein zu halten (§ 13 Abs. 1 StVO), 19 20

- von der Vorschrift, im Bereich eines Zonenhaltverbots (Zeichen 290.1 und 290.2) nur während der vorgeschriebenen Zeit zu parken (§ 13 Abs. 2 StVO), und 21 22

- von den Verboten oder Beschränkungen, die durch Vorschriftzeichen (§ 41 StVO), Richtzeichen (§ 42 StVO), Verkehrseinrichtungen (§ 43 Abs. 1 und 3 StVO) oder Anordnungen (§ 45 Abs. 4 StVO) erlassen sind. 23 24

Die auf dieser Grundlage getroffene ablehnende Entscheidung der Beklagten ist im Ergebnis rechtlich nicht zu beanstanden. Die Beklagte hat das ihr zukommende Ermessen fehlerfrei ausgeübt. 25

I. Ist eine Behörde - wie hier - ermächtigt, nach ihrem Ermessen zu handeln, hat sie gemäß § 40 des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW) ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der gesetzlichen Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten. Das Gericht prüft insofern allein, ob die Behörde die gesetzlichen Grenzen ihres Ermessens überschritten oder von ihrem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht hat (vgl. § 114 Satz 1 VwGO). Das Gericht ist dagegen nicht befugt, die Ermessensentscheidung der Behörde durch eine eigene Entscheidung zu ersetzen, die es für sachdienlicher und zweckmäßiger hält. Bei Ermessensentscheidungen mit einem Ermessensspielraum im konkreten Fall gibt es mehrere "richtige" Entscheidungen und die Verwaltung darf eine von ihnen wählen, während die Gerichte nur prüfen dürfen, ob eine Entscheidung gefallen ist, die außerhalb dieser Wahlmöglichkeit liegt. Die Kontrolle wird somit auf die Überprüfung von Ermessensfehlern beschränkt. Dabei sind im verwaltungsgerichtlichen Verfahren zulässig nachgeschobene Ermessenserwägungen im Sinne von § 114 Satz 2 VwGO vom Gericht zu berücksichtigen. 26

Vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Mai 2016 - 10 C 8.15 -, juris, Rn. 13; Riese, in: Schoch/Schneider, VwGO, Kommentar, 44. Ergänzungslieferung, März 2023, § 114 Rn. 51. 27

Eine ordnungsgemäße Ermessensausübung setzt zunächst voraus, dass der der Entscheidung zugrundeliegende Sachverhalt vollständig und zutreffend ermittelt wird und alle wesentlichen Umstände berücksichtigt werden. Die Behörde muss zudem den ihr zustehenden Handlungsspielraum erkannt und das ihr zukommende Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung unter Einhaltung der gesetzlichen Grenzen des Ermessens ausgeübt haben. Für die Rechtmäßigkeit einer Ermessensentscheidung genügt es dabei grundsätzlich, wenn bei einer auf mehrere Gründe gestützten Ermessensentscheidung nur einer der herangezogenen Gründe sie trägt, es sei denn, dass nach dem Ermessen der Behörde nur alle Gründe zusammen die Entscheidung rechtfertigen sollen. 28

29

Vgl. OVG NRW, Urteile vom 3. Dezember 2021 - 11 A 1958/20 -, juris, Rn. 45 ff., vom 28. Mai 2021 - 11 A 390/19 -, juris, Rn. 55 ff., vom 13. Mai 2019 - 11 A 2627/18 -, juris, Rn. 26 ff., und vom 28. März 2019 - 11 A 1166/16 -, juris, Rn. 40 ff., jeweils m. w. N.

Ein Anspruch auf ein bestimmtes behördliches Handeln kann sich nur bei einer Ermessensreduzierung auf Null ergeben. Eine solche kommt allenfalls in engen Ausnahmefällen in Betracht, wenn trotz der rechtlich gegebenen Ermessensfreiheit der Behörde im Einzelfall nur eine einzige ermessensfehlerfreie Entscheidung in Betracht kommt. 30

Vgl. BVerwG, Urteil vom 19. Mai 2016 - 5 C 36.15 -, juris, Rn. 31, m. w. N.; vgl. auch Schübel-Pfister, in: Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung, 16. Auflage 2022, § 114 Rn. 32; Wolff, in: Sodann/Ziekow, Verwaltungsgerichtsordnung, 5. Auflage 2018, § 114 Rn. 128 f. 31

Die den Straßenverkehrsbehörden eingeräumte Möglichkeit der Erteilung von Ausnahmegenehmigungen nach § 46 Abs. 1 Satz 1 StVO soll besonderen Ausnahmesituationen Rechnung tragen, die bei strikter Anwendung der Bestimmungen nicht hinreichend berücksichtigt werden könnten und eine unbillige Härte für den Betroffenen zur Folge hätten. 32

Vgl. BVerwG, Urteil vom 4. Juli 2019 - 3 C 24.17 -, juris, Rn. 11; Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Auflage 2020, Rn. 1315. 33

Die Ausübung pflichtgemäßen Ermessens verlangt, dass die Straßenverkehrsbehörden die besonderen Belange des Antragstellers den öffentlichen Interessen unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gegenüberstellen und die beiderseitigen Belange gegeneinander abwägen. Die Feststellung des Vorliegens einer Ausnahmesituation, also einer besonderen Dringlichkeit für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung, ist dabei unverzichtbarer Bestandteil der Ermessensentscheidung. Ob eine solche vorliegt, bemisst sich nach dem Ergebnis eines Vergleichs der Umstände des konkreten Falles mit dem typischen Regelfall, der dem generellen Verbot zu Grunde liegt. 34

Vgl. BVerwG, Urteile vom 30. Mai 2013 - 3 C 9.12 -, juris, Rn. 29, und vom 21. Januar 2002 - 3 C 33.01 -, juris, Rn. 20; an eine besondere Dringlichkeit für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung knüpft daher auch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur StVO an (vgl. VwV-StVO, Rn. 1 zu § 46). 35

Die Straßenverkehrsbehörden dürfen ihr Ermessen zur Bewirkung einer gleichmäßigen Handhabung auch generell ausüben, etwa durch den Erlass ermessenslenkender Verwaltungsvorschriften (Ermessensrichtlinien). Solche Ermessensrichtlinien sind regelmäßig als innerdienstliche Richtlinien einzuordnen und gegenüber dem Bürger erst nach geübter Verwaltungspraxis über die Pflicht zur Gleichbehandlung (vgl. Art. 3 Abs. 1 GG) verbindlich. Die Ausübung des Ermessens wird in diesem Fall nach den Grundsätzen der Selbstbindung der Verwaltung eingeschränkt. Das bedeutet, dass eine Behörde nicht ohne sachlichen Grund von ihrer eigenen in vergleichbaren Fällen eingehaltenen und auch weiterhin beabsichtigten Verwaltungspraxis abweichen kann, sondern im Grundsatz an die bestehende Verwaltungspraxis gebunden ist. 36

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 27. Dezember 1990 - 1 B 162.90 -, juris, Rn. 5; OVG NRW, Beschlüsse vom 22. Februar 2022 - 8 A 1687/21 - juris, Rn. 14, und vom 12. Oktober 2020 - 8 A 2020/20 - juris, Rn. 4, sowie Urteil vom 23. August 2011 - 8 A 2247/10 -, juris, Rn. 27; Bay. VGH, Beschluss vom 16. September 2020 - 11 ZB 20.343 -, juris, Rn. 15. 37

38

Die Verwaltungsvorschriften müssen ihrerseits rechtskonform sein. Sie entbinden die Behörde zudem nicht von der Verpflichtung, bestehende individuelle Besonderheiten in ihrer Ermessensentscheidung zu berücksichtigen und gegebenenfalls von den ermessenslenkenden Vorschriften abzuweichen.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 3. Dezember 2021 - 11 A 1958/20 -, juris, Rn. 56, m. w. N. 39

II. Ausgehend von diesen Grundsätzen sind Ermessensfehler bei der Ablehnung des Antrags der Klägerin nicht erkennbar. Die Klägerin hat weder einen Anspruch auf Erteilung des begehrten Handwerkerparkausweises noch auf eine Neubescheidung ihres Antrags. 40

Die Beklagte hat mit der Ablehnung der Ausnahmegenehmigung für das Firmenfahrzeug der Klägerin ihre in vergleichbaren Fällen eingehaltene und nach ihrem Vorbringen auch weiterhin beabsichtigte derzeitige Verwaltungspraxis bei der Bearbeitung von Anträgen, die Kleinstfahrzeuge wie den von der Klägerin gehaltenen Smart betreffen, umgesetzt (dazu 1.). Die Ermessensentscheidung der Beklagten erweist sich auch nicht aus anderen Gründen als rechtswidrig. Sie ist insbesondere nicht unverhältnismäßig (dazu 2.). 41

1. Die Beklagte hat mit der Ablehnung der Ausnahmegenehmigung ihre derzeitige Verwaltungspraxis umgesetzt. 42

a. Sie orientiert sich in ihrer Verwaltungspraxis an den aufgrund von Art. 84 Abs. 2 GG erlassenen Verwaltungsvorschriften zur StVO und dem Erlass des (früheren) Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (heute: Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr) vom 4. Dezember 2015 (Az. III B 3-78-12/2). Die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur StVO bestimmen, dass die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen nur in besonders dringenden Fällen gerechtfertigt ist (vgl. VwV-StVO, Rn. 1 zu § 46). Mit dem Erlass vom 4. Dezember 2015, dem sog. Handwerkererlass, hat das zuständige Ministerium als übergeordnete Behörde den nachgeordneten Straßenverkehrsbehörden gegenüber Handhabungsempfehlungen für die Erteilung - wie hier - gebietsübergreifender Ausnahmegenehmigungen gemäß § 46 StVO ausgesprochen. 43

Vgl. zur Rechtsnatur derartiger Erlasse als Verwaltungsvorschriften: Bay. VGH, Beschluss vom 6. September 2010 - 11 ZB 09.1402 -, juris, Rn. 7; VG München, Urteil vom 3. August 2015 - M 23 K 14.3679 -, juris, Rn. 24. 44

Hiernach wird den Straßenverkehrsbehörden u. a. empfohlen, nach pflichtgemäßem Ermessen und insbesondere unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse Handwerksbetrieben der Anlagen A oder B der Handwerksordnung Ausnahmegenehmigungen für ihre Montage- und Werkstattfahrzeuge zu erteilen, die Reparatur- oder Montagearbeiten durchführen und zu diesem Zweck spezielle Service- oder Werkstattfahrzeuge einsetzen oder schweres oder umfangreiches Material transportieren müssen (vgl. Ziffer 1. des Erlasses). 45

Ausgehend vom Wortlaut des Erlasses, der ausdrücklich von Empfehlungen spricht und den Ermessensspielraum der Straßenverkehrsbehörden und deren Möglichkeit, besondere örtliche Verhältnisse bei ihrer Entscheidung zu berücksichtigen, betont, können die Straßenverkehrsbehörden die Regelungen des Erlasses konkretisieren oder um weitere Vorgaben ergänzen. Sie können die Regelungen auch restriktiver auslegen. 46

Vgl. hierzu auch die Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 3116 zu Sonderregelungen für die Fahrzeugbeschriftung von Handwerks- und Gewerbebetrieben in 47

der Städteregion Aachen vom 19. Januar 2024, LT-Drs. 18/7831, im Internet allgemein zugänglich unter: https://www.landtag.nrw.de/ portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD18-7526. pdf (zuletzt abgerufen am 27. Februar 2024).

Die Anforderungen, die die Beklagte danach konkret an die Erteilung eines Handwerkerparkausweises stellt, lassen sich ihrem Internetauftritt und dem dort veröffentlichten Antragsformular "Antrag auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung für Handwerksbetriebe nach § 46 StVO" entnehmen. Danach sind antragsberechtigt Handwerksbetriebe, die in der Handwerksordnung aufgeführt sind. Bei dem Fahrzeug, für das die Ausnahmegenehmigung beantragt wird, muss es sich um einen Service- oder Werkstattwagen handeln. Personenkraftwagen und Privatfahrzeuge sind von der Ausnahmegenehmigung ausgeschlossen. Als Service- oder Werkstattwagen werden dabei Fahrzeuge anerkannt, die eine feste Ausstattung (Ein- oder Anbauten) aufweisen, welche glaubhaft regelmäßig unmittelbar am Einsatzort verwendet wird, die weiter nicht bedingt durch ihre Bauart oder Ausstattung ausschließlich oder fast ausschließlich für den Transport von Personen oder die Lieferung von Waren und Gütern bestimmt oder einsetzbar sind und bei denen es sich mindestens um Fahrzeuge der Bauart "Transporter" (mit maximal bis zu 3,5 t zulässigem Gesamtgewicht) handelt. 48

Vgl. das im Internet allgemein zugängliche Antragsformular, abrufbar unter: https://serviceportal.aachen .de/suche/-/vr-bis-detail/dienstleistung/2727552/show (zuletzt abgerufen am 27. Februar 2024). 49

Anhaltspunkte dafür, dass die Beklagte abweichend von den genannten Kriterien Handwerkerparkausweise ausgibt, liegen nicht vor. Sie ergeben sich weder aus den der Kammer vorliegenden Akten noch aus anderen ihr zugänglichen Quellen und wurden auch von der Klägerin nicht aufgezeigt. 50

b. Die nach den unwidersprochen gebliebenen Angaben der Beklagten nach einer Abstimmung mit anderen Kommunen der Städteregion Aachen im November 2022 erfolgte Änderung der Verwaltungspraxis dahin, dass Personenkraftwagen, bei denen es sich nicht um spezielle Service- und Werkstattfahrzeuge handelt, nunmehr von der Ausnahmegenehmigung ausgeschlossen sind, begegnet im Ergebnis keinen rechtlichen Bedenken. 51

Denn nach ständiger Rechtsprechung kann die durch eine generelle Ermessensausübung bewirkte Selbstbindung der Verwaltung ohne Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG durch eine Änderung der Verwaltungspraxis aus willkürfreien, das heißt sachlichen Erwägungen beseitigt werden, wobei die neue Verwaltungspraxis nicht nachträglich ändernd in bereits abgewickelte, der Vergangenheit angehörende Tatbestände eingreifen darf. 52

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 26. November 2020 - 1 WB 20.20 -, juris, Rn. 21; OVG NRW, Beschluss vom 16. Juli 2020 - 8 A 1331/18 -, juris, Rn. 24. 53

Die Änderung der Verwaltungspraxis ist vorliegend nicht aus sachwidrigen Erwägungen erfolgt. Wie bereits ausgeführt, sollen Ausnahmegenehmigungen nach § 46 Abs. 1 Satz 1 StVO nur in besonders dringlichen Fällen erteilt werden. Die Beklagte hat als Motiv für die geänderte Verwaltungspraxis die Verhinderung einer missbräuchlichen Nutzung genannt. Aufgrund der begrenzten Transportkapazitäten eines kleinen Fahrzeugs könne nicht angenommen werden, dass die zu transportierenden Materialien nicht auch mit einem 54

Hilfsmittel transportiert werden könnten und die Antragsteller daher zwingend auf die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung angewiesen seien. Die geänderte Verwaltungspraxis entspreche insofern auch einer Abstimmung mit den anderen Kommunen der Städteregion Aachen.

Diese Erwägungen sind nicht sachwidrig oder willkürlich. Sie stehen vielmehr im Einklang mit der restriktiven Ausnahmeregelung in § 46 Abs. 1 Satz 1 StVO und berücksichtigen, dass die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nur in Betracht kommt, wenn der Antragsteller alle zumutbaren Eigenmaßnahmen getroffen hat und die zwingenden Verkehrsvorschriften für ihn dennoch eine unbillige Härte begründen. Denn die in § 46 Abs. 1 Satz 1 StVO vorgesehene Ausnahmemöglichkeit von zwingenden Vorschriften soll besonderen Ausnahmesituationen Rechnung tragen, die andernfalls nicht hinreichend berücksichtigt werden könnten und zu einer unbilligen Härte führen würden. Die Annahme der Beklagten, dass regelmäßig nur für die in dem Handwerkererlass und ihrem Antragsformular genannten Service- und Werkstattwagen durch die Verkehrsvorschriften eine unbeabsichtigte Härte entstehen kann, ist jedenfalls nicht sachwidrig oder willkürlich. Die Notwendigkeit für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung ergibt sich bei Service- und Werkstattwagen aus dem besonderen Bedürfnis, Handwerkerleistungen unter Inanspruchnahme eines Service- oder Werkstattwagens vor Ort auszuführen und/oder schwere Geräte und Materialien vom Fahrzeug zum Kunden zu transportieren. Entsprechende Schwierigkeiten bestehen bei der Nutzung von Personenkraftwagen, bei denen regelmäßig der Transport von Personen im Vordergrund steht, mit Blick auf die fehlende Ausstattung als Service- oder Werkstattfahrzeug bzw. die begrenzten Transportkapazitäten typischerweise nicht. 55

Vgl. zu ähnlichen Regelungen VG Bremen, Urteil vom 14. März 2013 - 5 K 1171/11 -, juris, Rn. 19 ff., 23; VG Aachen, Urteil vom 15. Oktober 2013 - 2 K 2321/11 -, juris, Rn. 41 ff. 56

c. Unter Berücksichtigung ihrer Verwaltungspraxis hat die Beklagte den Antrag auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung für den Smart der Klägerin daher zu Recht abgelehnt. Bei dem Smart handelt es sich um einen Personenkraftwagen ohne die nach der geänderten Verwaltungspraxis der Beklagten erforderliche feste Ausstattung als Service- oder Werkstattwagen. Der Umstand, dass die Klägerin den Smart in ihrem Betrieb für (Erst-)Maßnahmen beim Kunden einsetzt und dieser mithin auch eine Servicefunktion hat, genügt nach der rechtlich nicht zu beanstandenden Verwaltungspraxis der Beklagten für sich genommen nicht, um die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung zu rechtfertigen. Insbesondere ergibt sich hieraus keine Atypik, die ein Abweichen von der Verwaltungspraxis erfordert. 57

2. Es ist auch nicht erkennbar, dass der vorliegende Fall sonst individuelle Besonderheiten aufweist, die die Beklagte in ihrer Ermessensentscheidung nicht oder fehlerhaft berücksichtigt hat. Die Ablehnung des Antrags der Klägerin erweist sich insbesondere nicht als unverhältnismäßig. 58

a. Die von der Klägerin geltend gemachten Vertrauensschutzgesichtspunkte schränken den Ermessensspielraum der Beklagten vorliegend nicht ein. 59

Zwar mag die bisherige Verwaltungspraxis der Beklagten, Handwerkerparkausweise auch für Kleinstfahrzeuge und Personenkraftwagen und damit auch an die Klägerin für ihren Smart ausgegeben zu haben, bei der Klägerin die Erwartung hervorgerufen haben, auch in Zukunft für ihr Fahrzeug einen Handwerkerparkausweis zu erhalten. Diese Erwartungshaltung ist jedoch rechtlich nicht geschützt und daher nicht geeignet, das Ermessen der Beklagten einzuschränken. Bereits aus dem Umstand, dass ihr die Handwerkerparkausweise in der 60

Vergangenheit immer nur befristet für ein Jahr erteilt wurden, war für die Klägerin erkennbar, dass die Bewilligung nach Ablauf dieses Zeitraums jeweils neu geprüft würde. Die Klägerin durfte insofern ohne Hinzutreten weiterer Umstände nicht auf eine Fortsetzung der für sie günstigen Verwaltungspraxis vertrauen. Denn die Behörden können wie aufgezeigt die durch eine generelle Ermessensausübung bewirkte Selbstbindung aus willkürfreien Erwägungen für die Zukunft auch aufheben oder ändern.

Vgl. hierzu u. a. VG Aachen, Urteil vom 15. Oktober 2013 - 2 K 2321/11 -, juris, Rn. 44 ff., m. w. N. 61

b. Die ablehnende Ermessensentscheidung verletzt auch nicht die Berufsfreiheit der Klägerin aus Art. 12 Abs. 1 GG. 62

Die Berufsfreiheit, die nicht vor jeder Regelung, die Rahmenbedingungen der unternehmerischen Tätigkeit beeinflusst, schützt, sondern nur vor solchen, die infolge ihrer Gestaltung in einem so engen Zusammenhang mit der Ausübung des Berufs stehen, dass sie objektiv eine berufsregelnde Tendenz haben, 63

vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. Juli 2004 - 1 BvR 1298/94 -, juris, Rn. 138, 64

ist vorliegend schon nicht berührt. Denn die Verbote, von denen die Straßenverkehrsbehörden nach § 46 Abs. 1 Satz 1 StVO Ausnahmen genehmigen können, haben keine objektiv berufsregelnde Tendenz. Zwar trifft es zu, dass die Klägerin möglicherweise die mit dem Smart bislang ausgeführten "Erstarbeiten" in Zukunft nur noch mit zeitlichem Verzug ausführen kann und die bislang mit diesem Fahrzeug transportierten Werkzeuge und Materialien gegebenenfalls über eine längere Wegstrecke herangeschafft werden müssen. Dies ist jedoch letztlich nur eine mittelbare Folge der verkehrsrechtlichen Regelungen. 65

Vgl. hierzu auch VGH Bad.-Württ., Urteil vom 8. November 2023 - 13 S 1059/22 -, juris, Rn. 52. 66

Im Übrigen ist nach dem Vorbringen der Klägerin nicht erkennbar, dass sich aus den zwingend einzuhaltenden straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften für ihre Berufsausübung eine Härte ergibt, die über die für andere Verkehrsteilnehmer bestehende Härte hinausgeht. Insbesondere ist nicht ersichtlich, dass die Klägerin ihre unternehmerische Tätigkeit nur dann sinnvoll ausüben kann, wenn sie mithilfe eines Handwerkerparkausweises nah beim Kunden parken kann. Die Klägerin hat angegeben, das Fahrzeug für die erste Besichtigung von Glasschäden, gegebenenfalls notwendige Erstmaßnahmen zur Sicherung und die Durchführung von Aufmaßarbeiten beim Kunden zu benötigen. Dass für diese Arbeiten regelmäßig eine besondere zeitliche Dringlichkeit besteht, geht aus dem Vorbringen der Klägerin nicht hervor. Zwar zieht sie eine Parallele zu Rettungsfahrzeugen anderer Art, für die ebenfalls Ausnahmegenehmigungen nach § 46 StVO erteilt werden können (vgl. Rn. 143 f. der VwV-StVO). Dieser Parallelschluss ist jedoch nicht näher begründet und auch mit Blick auf eine etwaige witterungsbedingte Verschlechterung eines Glasschadens, möglicherweise durch Glasbruch begründete Verletzungsgefahren oder drohenden Vandalismus nicht zwingend. Lebensnah kann gerade nicht davon ausgegangen werden, dass für die Durchführung von derartigen "Erstarbeiten" eine solche zeitliche Dringlichkeit besteht, dass es auf einige Minuten, die ohne den Parkausweis möglicherweise für eine Parkplatzsuche und die Zurücklegung einer längeren Wegstrecke aufgewendet werden müssten, in gleicher Weise ankommt wie beim Einsatz von Rettungsfahrzeugen. Der bloße Wunsch jeder im Wirtschaftsleben stehenden Person, die Orte, an denen sie beruflich tätig ist, möglichst rasch 67

erreichen zu können, rechtfertigt nach Sinn und Zweck die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung jedenfalls nicht.

Vgl. hierzu auch VG München, Urteil vom 21. März 2012 - M 23 K 11.3338 -, juris, Rn. 20; VG Bremen, Urteil vom 14. März 2013 - 5 K 1171/11 -, juris, Rn. 20. 68

Dass die Mitarbeiter der Klägerin die für die "Erstarbeiten" benötigten Materialien - gegebenenfalls auch unter Einsatz von Hilfsmitteln - über eine längere Wegstrecke nicht transportieren können, ist nach dem Vorbringen der Klägerin gleichfalls nicht erkennbar. Entsprechendes ergibt sich auch nicht aus dem Vortrag der Klägerin, dass ihre Mitarbeiter für die "Erstarbeiten" Werkzeug und Abklebematerial benötigten und einen Werkzeugkoffer mit einem Gewicht von 10 kg transportieren müssten. Eine unbillige Härte aus der Ablehnung des Antrags auf Erteilung der begehrten Ausnahmegenehmigung ergibt sich hieraus nicht. 69

Vgl. insoweit auch Bay. VGH, Beschluss vom 16. September 2020 - 11 ZB 20.343 -, juris, Rn. 18; VG Aachen, Urteil vom 15. Oktober 2013 - 2 K 2321/11 -, juris, Rn. 43. 70

c. In der von der Klägerin monierten Ungleichbehandlung von Handwerkern und ambulanten sozialen Diensten liegt auch keine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG. 71

Nach Ziffer 4. des Handwerkererlasses können Ausnahmegenehmigungen nach § 46 StVO auch karitativen Organisationen sowie Alten- und Pflegediensten erteilt werden, ohne dass an die Fahrzeuge vergleichbare Anforderungen wie an Service- oder Werkstattwagen von Handwerksbetrieben gestellt würden. Diese Ausnahmemöglichkeit dient der Sicherstellung eines Pflege- und Hilfsangebots für die Bevölkerung im Versorgungsfall (Alter, Invalidität), also einer Aufgabe im Rahmen der Daseinsvorsorge, welche erkennbar die generelle Abwägung zugunsten der ambulanten sozialen Dienste beeinflusst hat. Die Fahrten der Klägerin stehen nicht in gleicher Weise generell im öffentlichen Interesse. Der Einsatz des Fahrzeugs der Klägerin ist daher nicht mit dem Einsatz der Fahrzeuge von ambulanten sozialen Diensten vergleichbar. 72

Die Klage war danach hinsichtlich des Haupt- und Hilfsantrags abzuweisen. 73

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Der Ausspruch über ihre vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO in Verbindung mit §§ 708 Nr. 11, 709 Satz 2, 711 der Zivilprozessordnung. 74

Justiz NRW
Rechtsprechungsdatenbank ONLINE