

**Die Sektion Verkehrspsychologie im BDP e.V. :
neues gesetzliches Beispiel eines „beliehenen Unternehmers“
(§ 71 der Fahrerlaubnisverordnung - FeV)**

Seit der Änderung des Straßenverkehrsrechtes zum Januar 1999 ist es gesetzlich möglich, eine freiwillige verkehrspsychologische Beratung zu absolvieren, was bei Punktetätern zu handfesten Vorteilen führen kann. Wer nach dem System des § 4 StVG achtzehn und mehr Punkte erreicht, gilt nicht mehr widerlegbar als ungeeignet zum Führen von Kraftfahrzeugen, seine Fahrerlaubnis muss von der Behörde daher entzogen werden. Neu ist nach dem Punktsystem dieser Vorschrift aber, dass es in verschiedenen „Punktstadien“ die Möglichkeit gibt, nach freiwilliger Teilnahme an einem Aufbauseminar (ABS) oder einer verkehrspsychologischen Beratung (VPB) einen Abzug von Punkten zu erreichen. Aufbauseminar und psychologische Beratung stehen dabei in einer Art Stufenverhältnis: erst wer – letztlich vergeblich – an einem ABS teilgenommen hat, kann mit Punktabzug-Belohnung eine VPB absolvieren. Eine freiwillige Teilnahme an einem ABS kann zu Abzügen von vier oder zwei Punkten führen (je nachdem, wie hoch das „Start-Konto“ war), eine - stets – freiwillige VPB führt zu einem Abzug von zwei Punkten. Letzteres gilt seit der Gesetzesänderung von § 4 Abs.4 StVG zum April 2001 nach dessen Satz 2 allerdings nur, wenn

„der Betroffene nach der Teilnahme an einem Aufbauseminar und nach Erreichen von 14 Punkten, allerdings vor Erreichen von 18 Punkten an einer verkehrspsychologischen Beratung teilgenommen“ hat.

(Dabei bleibt für die Zukunft aber zu diskutieren, ob es angesichts der Aggressivität des motorisierten Straßenverkehrs in Deutschland der Sicherheit nicht zuträglicher wäre, wenn eine VPB auch schon früher mit Punktabzug belohnt werden könnte – überdies vielleicht auch mit einem größeren Bonus.).

Ein verkehrspsychologischer Berater hat mithin die gute Chance, dass er auf einen motivierten Betroffenen trifft, der in freiwilligen, vertraulichen Einzelgesprächen im Sinne der gesetzlichen Ziel-Definition in § 4 Abs.9 StVG (und § 38 FeV) auch erreichbar ist :

"In der verkehrspsychologischen Beratung soll der Fahrerlaubnisinhaber veranlasst werden, Mängel in seiner Einstellung zum Straßenverkehr und im verkehrssicheren Verhalten zu erkennen und die Bereitschaft entwickeln, diese Mängel abzubauen. ... Der Berater soll die Ursachen der Mängel aufklären und Wege zu ihrer Beseitigung aufzeigen."

Wer eine solche Beratung durchführt, handelt also erkennbar im öffentlichen Interesse, weil er mit nicht-repressiven Mitteln konkrete Fehleinstellungen offen legen und den ersten Anstoß zur Veränderung geben kann.

Dem Staat ist mit seinem Angebot eines "Bonus-Systems" daran gelegen, entsprechende Täter positiv zu beeinflussen, bevor es zu einem Entzug der Fahrerlaubnis kommt. Freilich kann es dabei aber auch ganz anders zugehen. Wer sich etwa einer verpflichtend angeordneten Teilnahme an einem ABS (vgl. § 2a Abs.2 Satz 1 Nr.1 und § 4 Abs.3 Satz 1 Nr.2 StVG) entzieht, ist gleichsam in Windeseile seine Fahrer-

laubnis los: die anschließend ergehende Verfügung ist von Gesetzes wegen sofort vollziehbar, genauso, wie dies bereits die Anordnung der entsprechenden Teilnahme war. Geht es aber um eine VPB, so ist diese immer freiwillig und bei „Nichtbeachtung“ eines entsprechenden Hinweises für den Betroffenen ohne Rechtsfolgen. Denn zu einem späteren Verlust der Fahrerlaubnis kommt es juristisch nur wegen eines erreichten Standes von 18 Punkten oder bei Inhabern einer FEaPr wegen einer entsprechenden Zahl von verkehrsrechtlichen Zuwiderhandlungen, nicht aber deshalb, weil der Betroffene dem guten Rat der FE-Behörde nicht gefolgt ist, freiwillig eine VPB zu absolvieren.

Im Straßenverkehrsgesetz werden für den Bürger die beiden praktischen Anwendungsfälle der VPB genau dargelegt: einmal im Rahmen der Fahrerlaubnis auf Probe (§ 2a) und außerdem im "Punktsystem" des § 4 Abs.3 und 4. Vor dem Hintergrund einer präzisen Beschreibung von Sinn und Zweck einer VPB in § 4 Abs.9 StVG wird in derselben Vorschrift neben subjektiven Zulassungsvoraussetzungen verlangt, dass ein verkehrspsychologischer Berater einer "amtlichen Zulassung" bedarf. Gleichzeitig wird in § 6 Abs.1 Nr. 1u das Bundesverkehrsministerium ermächtigt, mit Zustimmung des Bundesrates eine Verordnung zu erlassen über "die Anforderungen an die verkehrspsychologische Beratung, insbesondere über Inhalt und Dauer der Beratung sowie die Anforderungen an die Berater und ihre Anerkennung nach § 4 Abs.9".

Dies ist mit § 71 FeV geschehen und dabei im Hinblick auf die amtliche Anerkennung eines Beraters in ganz anderer Weise als bei Begutachtungsstellen nach § 66, Fahrerlaubnisprüfungsstellen nach § 69 und Stellen, die nach § 70 Kurse zur Wiederherstellung der Kraftfahreignung durchführen. Während die drei letztgenannten Stellen ihre Anerkennung von zuständigen Landesbehörden erhalten (und unter Einschaltung eines bundesweiten Gutachters nach § 72 FeV), erfolgt die amtliche Anerkennung von verkehrspsychologischen Beratern ohne jede Mitwirkung eines Amtes oder einer Behörde : wer nach entsprechender Fortbildung eine "Bestätigung der Sektion Verkehrspsychologie im Berufsverband Deutscher Psychologinnen und Psychologen e.V." erhält, der "gilt als amtlich anerkannt", erwirbt diese Anerkennung mithin gleichsam rechtlich automatisch mit der genannten Bestätigung.

Auch wenn die Sache sprachlich in eine Fiktion gekleidet ist : der Staat delegiert hier eine hoheitliche Befugnis an einen privaten Dritten, dessen fachlicher Kompetenz er es zutraut, in Ausführung der Vorgaben des Straßenverkehrsgesetzes und des § 71 FeV sinnvolle ergänzende fachliche Anforderungen

- an die Ausbildung der Berater,
- an deren Arbeitsqualität und Weiterbildung und
- an deren laufende Überwachung im Sinne einer Meldepflicht an die Landesbehörde

aufzustellen und durchzusetzen (vgl. amtl. Begründung zu § 71 FeV, VwBl. 1998, Heft 20, S. 1096).

Für eine solche Delegation gibt es in Rechtsprechung und Literatur einen festen Begriff: es ist das seit Jahrzehnten allgemein anerkannte Rechtsinstitut des belehnten Unternehmers (vgl. BVerfG NJW 1987, 2501 und schon NJW 1967, 1412 sowie Redeker/von Oertzen, VwGO, 13. Aufl. 2000, Nr.64 zu § 42) . Der Staat nutzt private Sachkenntnis und Erfahrung und überträgt deshalb auf einem bestimmten Gebiet natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts die Ausübung hoheitlicher Befugnisse, entlastet damit zugleich die öffentliche Verwaltung und zieht sich

auf den reinen Aufsichtsbereich zurück (vgl. Stelkens/Schmitz in Bonk, VerwVfG, 6. Auflage 2001, Nr. 231 zu § 1).

Voraussetzung ist, dass diese Delegation durch staatlichen Hoheitsakt geschieht, also typischerweise durch Gesetz oder - wie hier - durch Rechtsverordnung (vgl. Ule/Laubinger, Verwaltungsverfahrensgesetz, 4. Auflage 1995, S. 73). Der Beliehene wird dadurch – freilich eng begrenzt auf den ihm übertragenen Bereich – nach ganz herrschender Meinung Behörde i.S. dieses rein funktionellen Begriffes in § 1 Abs. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes und übt dabei Staatsgewalt i.S. von Art. 20 Abs. 2 des Grundgesetzes aus¹. Seine Handlungen unterliegen den öffentlich-rechtlichen Verfahrensvorschriften und stellen bei rechtlicher Regelung eines Einzelfalles einen mit Widerspruch anfechtbaren Verwaltungsakt dar (vgl. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Auflage 2000, Nr. 59 zu § 23). Anerkannte Beispielfälle sind etwa öffentlich bestellte Vermessungsingenieure, Bezirksschornsteinfegermeister bei der Überprüfung einer Heizungsanlage, die deutsche Flugsicherungs-GmbH, Personal für Personen- und Gepäckkontrollen auf Flughäfen (§ 29c LuftVG), amtlich anerkannte Privatschulen hinsichtlich ihrer Versetzungs- und Abschlusssentscheidungen, anerkannte Beschäftigungsstellen für Zivildienstleistende und anerkannte Werkstätten bei der Abgasuntersuchung nach § 47a StVZO (vgl. Meyer in Knack, a.a.O., Nr. 21 zu § 1 und Stelkens/Schmitz, a.a.O. Nr. 239 zu § 1).

Danach ist auch die Sektion ein beliehener Unternehmer und nicht etwa nur ein bloßer Verwaltungshelfer, der im Auftrag und nach Einzelweisung einer Behörde eine rein unterstützende Hilfstätigkeit ausübt (vgl. Ule/Laubinger, a.a.O.; Maurer, a.a.O., Nr. 60). Denn der Sektion ist die hoheitliche Funktion übertragen worden, selbständig und ohne Einschaltung einer Behörde Bestätigungen zu erteilen, mit deren Übergabe *uno actu* die amtliche Anerkennung des verkehrspsychologischen Beraters verbunden ist.

Dabei stellt die Erteilung (oder Verweigerung) einer Bestätigung durch die Sektion Verkehrspsychologie gegenüber einem Berater einen Verwaltungsakt dar, weil die rechtlich automatisch damit verbundene amtliche Anerkennung das Grundrecht der Berufsausübungsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG berührt. Aus dem Gesichtspunkt eines effektiven Rechtsschutzes i.S. von Art. 19 Abs. 4 GG wäre insbesondere die Verweigerung einer Bestätigung – auf deren Erteilung bei Erfüllung der Voraussetzungen des § 71 Abs. 2 FeV aber ein Rechtsanspruch besteht – ein Verwaltungsakt, gegen den Widerspruch eingelegt werden kann. Dieser ist gegen den Beliehenen selbst zu richten, ebenso wie eine später eventuell nachfolgende Anfechtungsklage (vgl. Maurer, a.a.O., Nr. 59). Dabei ist die Rechtsfrage, wer nach einer solchen Entscheidung der Sektion den Widerspruchsbescheid zu erlassen hätte, einheitlich zu beantworten. Egal, ob man in § 73 Abs. 1 VwGO aus Nr. 2 oder aus Nr. 3 argumentiert: stets hätte die Ausgangsbehörde selbst – also die Sektion – den Widerspruchsbescheid zu erlassen (vgl. Maurer, a.a.O.).

(1) vgl. Redeker/von Oertzen, a.a.O., Nr. 64 zu § 42; Stelkens/Schmitz, a.a.O. und Meyer in Knack, VerwVfG, 7. Auflage 2000, Nr. 18 zu § 1; Ule/Laubinger, a.a.O. S. 73; Meyer/Borgs-Maciejewski, VerwVfG, 2. Aufl. 1982, Nr. 25 zu § 1; Kopp/Schenke, VwGO, 12. Aufl. 2000, Nr. 21 Anh. § 42; Kopp/Ramsauer, VerwVfG, 7. Aufl. 2000, Nr. 58 zu § 1; Obermayer, VerwVfG, 3. Aufl. 1999, Nr. 81 zu § 1; Funke-Kaiser in Bader, VwGO, 1999, Nr. 9 zu § 78; Lorenz, Verwaltungsprozessrecht, Berlin u.a. 2000, Nr. 5 zu § 17; Ehlers in Erichsen, Allg. VwRecht, 10. Aufl. 1995, Nr. 15 zu § 1; insoweit a.A. und rechtsirrig Bode in Kubitzki, Festschrift Schneider: Der sichere Fahrer, ein Mythos?, Köln 2002, S. 38

Von daher war es konsequent und rechtsstaatlich geboten, dass der in § 71 Abs.1 FeV beliehene Unternehmer "Sektion Verkehrspsychologie im Berufsverband Deutscher Psychologinnen und Psychologen e.V." festgelegt hat, dass er Verfahrensregelungen anwendet, die denjenigen des VerwVfG und der VwGO entsprechen (vgl. Leitfaden, a.a.O., S. 152, Abschnitt 3 : "Verfahrensvorschriften"). Es ist in diesem Zusammenhang auch unbedenklich, dass der privatrechtlich organisierte Unternehmer gleichsam als Verwaltungsstelle eine Antragskommission arbeiten lässt (Leitfaden, a.a.O., S. 152 : § 2 der Anerkennungs-Ordnung). Denn zum Einen bleibt die eigene gesetzliche Verantwortlichkeit der Sektion aus § 71 FeV nach dieser Anerkennungs-Ordnung (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 2 A-O) unberührt und andererseits werden die Mitglieder dieser Kommission vom Präsidium des BDP für die Dauer von 5 Jahren bestellt (Leitfaden, a.a.O., S. 151, Abschnitt 2.2: Organisation der Sektion). Damit besteht aber eine auch unmittelbare rechtliche Anbindung der Kommissionsmitglieder an den BDP, der als eingetragener Verein eine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt und damit der Hauptträger der Delegation ist. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass der Vorstand der Sektion auch ohne Kommission nur dadurch tätig werden könnte, indem er einzelnen Personen Arbeitsaufträge erteilen würde. Insoweit ist es im Sinne der Arbeitskontinuität des Beliehenen zu begrüßen, dass für einen festen Zeitraum eine Verwaltungsarbeitsgruppe mit fester personeller Besetzung besteht, die ihre eigene Qualitätssicherung u.a. dadurch betreibt, dass sich ihre besonders qualifizierten Mitglieder in regelmäßigem Turnus austauschen.

In jüngster Zeit ist von Bode in Frage gestellt worden, dass § 71 FeV überhaupt auf einer gültigen Ermächtigungsgrundlage im Straßenverkehrsgesetz beruht (a.a.O., S. 37). Das erscheint angesichts der oben dargestellten mehrfachen Konkretisierungen von Inhalt, Ziel und Ausgestaltung einer verkehrspsychologischen Beratung rechtlich nur schwer nachvollziehbar. Dies gilt vor allem wegen der von ihm vertretenen Ansicht, dass der Gesetzgeber im StVG "die verfassungsrechtlich wesentliche Frage, unter welchen Voraussetzungen in die Freiheitsrechte des Einzelnen durch verkehrspsychologische Beratung eingegriffen werden darf, weder ausdrücklich noch sinngemäß selbst beantwortet" hat (Bode, a.a.O.). Denn damit verkennt er, dass es vorliegend gar nicht um den Bereich einer Eingriffsverwaltung geht, wie in der von ihm herangezogenen Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 15.06.2000 zu § 66 Abs.1 Satz 2 FeV. Eine verkehrspsychologische Beratung findet nämlich immer nur freiwillig statt. Mit einem Vorschlag an den Bürger, eine VPB nach § 4 Abs.3 Satz 1 Nr.2 oder nach § 2a Abs.2 Satz 1 Nr. 2 StVG zu absolvieren, bricht die Fahrerlaubnisbehörde also nicht in die Grundrechte des Bürgers im Sinne seiner Abwehr- und Freiheitsrechte gegen den Staat ein. Entsprechend geringer sind die Anforderungen an die Stringenz einer "Ermächtigungsgrundlage", die schon vom Wortsinn her eine Eingriffsermächtigung bedeutet und nur schwerlich auf den Fall passt, dass der Staat die freiwillige Teilnahme an einer persönlichen "Schulung" zur Verkehrssicherheit mit einem Bonus belohnt. Schließlich sei an den eingangs formulierten Satz erinnert : Eingriffsverwaltung liegt natürlich vor, wenn eine Fahrerlaubnis entzogen wird. Dazu kommt es aber in dem hier interessierenden Zusammenhang nicht etwa deshalb, weil der Bürger eine vorgeschlagene VPB nicht durchgeführt hat. Vielmehr erfolgt die später liegende Entziehung nur, weil ein Stand von 18 Punkten erreicht wurde oder aber der Inhaber einer FEPr eine entsprechende Zahl von Zuwiderhandlungen begangen hat. Beide Fälle sind im Straßenverkehrsgesetz ausdrücklich und wahrlich erschöpfend geregelt. Die Frage einer Ermächtigungsnorm stellt sich nicht.

Bode problematisiert weiter, dass § 71 Abs. 2 Nr. 4 FeV von künftigen Beratern fordert, sich einem vom BDP anerkannten oder vergleichbaren Qualitätssicherungssystem zu unterwerfen (a.a.O., S. 38). Auch dafür fehle es an einer entsprechend konkretisierten formell-gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage. Hier ist zuzubilligen, dass es sich insoweit um eine subjektive Zulassungsschranke für die Tätigkeit als verkehrspsychologischer Berater handelt, also eine Grundrechtsrelevanz im Sinne der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs.1 GG besteht. Ein Gedanke, der auch für die Verpflichtung des anerkannten Beraters zutrifft, alle 2 Jahre zur Aufrechterhaltung seiner Anerkennung nachzuweisen, dass er genügende Fort- und Weiterbildung betreibt und seine Beratungen *lege artis* durchführt (Qualitätssicherung im Sinne von § 71 Abs.3 FeV). Dazu ist generell zu sagen, dass sich der Verordnungsgeber des § 71 FeV die Notwendigkeit einer Qualitätssicherung nicht gleichsam aus den Fingern gesogen hat. Vielmehr taucht diese Forderung im Zusammenhang mit der Verkehrssicherheit in der langen Ermächtigungsvorschrift des § 6 Abs. 1 Nr. 1 StVG gleich mehrmals auf und zwar in den Buchstaben d), k) und n). Diese betreffen z.B. Kurse zur Wiederherstellung der Kraftfahreignung, Begutachtungsstellen für Fahreignung, Aufbaueminare bei Zuwiderhandlungen innerhalb der Probezeit und entsprechende Akkreditierungen der für die Qualitätssicherung verantwortlichen Stellen oder Personen.

Damit kann aber davon ausgegangen werden, dass Qualitätssicherung eine generelle Anforderung an alle Stellen und Personen darstellt, die sich in gesetzlichem Auftrag mit spezieller "rehabitativer Verkehrserziehung" beschäftigen, oder aber einfach auch für solche, die sich überhaupt mit der Zulassung von Menschen zum motorisierten Straßenverkehr – also mit dem Fahrerlaubniswesen – befassen (vgl. Kroj in Kubitzki, Festschrift Schneider, a.a.O., S. 15 ff). Qualitätssicherung ist deshalb ein Merkmal, das bereits im Tatbestand der verkehrspsychologischen Beratung nach § 4 Abs. 9 StVG ungeschrieben enthalten ist und daher vom Verordnungsgeber bei der weiteren Ausgestaltung der Anforderungen an Berater berücksichtigt werden durfte (vgl. die amtl. Begründung zu § 71 FeV a.a.O.).

Die Beachtung der Qualitätssicherung bei verkehrspsychologischen Beratungen ist damit eine anzuerkennende immanente Schranke der Berufsfreiheit von Beratern nach Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG und eine zulässige gesetzliche Einschränkung ihrer Berufsausübung im Sinne von Satz 2 dieser Verfassungsnorm. Das umfasst auch die Berechtigung und die Verpflichtung der Sektion, als Qualitätsstandard einen fachlich sinnvollen Zeitrahmen für eine verkehrspsychologische Beratung festzulegen (vgl. Leitfaden, a.a.O., Abschnitt 1.4.1, S. 148).

Insgesamt gesehen bestehen daher keine verfassungsrechtlichen Bedenken wegen der Ermächtigungsgrundlage für § 71 der Fahrerlaubnisverordnung. Das Bundesverkehrsministerium und der beteiligte Bundesrat haben bei der Schaffung dieser materiellen Gesetzesnorm nicht verfassungswidrig gehandelt. Insbesondere ist kein Vergleich zu der vom Bundesverwaltungsgericht kritisierten Bedarfsprüfung bei der Anerkennung von Begutachtungsstellen für Fahreignung nach § 66 Abs.1 Satz 2 FeV angebracht (vgl. Abdruck der Entscheidung in NZV 2000, Heft 10, S. 437 f.).

Damit sage ich nicht, dass die Regelung des § 71 FeV keine Schwächen hätte. Aber man muss nicht gleich – wie Bode – das Kind mit dem Bade ausschütten. Einige Gedanken dazu:

Das in Absatz 2 Nr. 4 erwähnte „Qualitätssicherungssystem“ dürfte für einen Juristen ein unbestimmter – also auslegungsbedürftiger – Rechtsbegriff sein, bei dem im Konfliktfalle auch nach der Rechtsprechung ein gerichtlich nicht voll überprüfbarer „Beurteilungsspielraum“ besteht. Denn es ginge aus juristischer Sicht stets um eine wertende Beurteilung, die dem sachverständigen Gremium der Sektion und ihrer Antragskommission materiell-gesetzlich und ohne Kontrolle durch eine Akkreditierungsstelle anvertraut ist – was ja auch gerade Sinn und Zweck der Beleihung war. Mit den Worten des Revisionsgerichtes gesprochen verfügt dieses Gremium – sei es nun die Antragskommission oder der Vorstand der Sektion – über einen fachspezifischen Sachverstand, der durch ein Gericht nicht ersetzt werden kann (vgl. BVerwGE 77, 75 f /78/ und Maurer, a.a.O., Nr. 40 zu § 7). Dieses wohl eher theoretische Problem wird aber dadurch entschärft, dass in § 71 Abs. 2 Nr.4 FeV unter den Buchstaben a) bis d) nur die Erfüllung von Mindeststandards eines solchen Systems verlangt wird. Allerdings passt dabei die sinngemäße Komplettverweisung in Absatz 3 auf den Absatz 2 Nr.4 hinsichtlich einer „erfolgreichen Teilnahme an der Qualitätssicherung“ nicht ganz. Denn der verkehrspsychologische Berater, der sich nach zwei Jahren um die Aufrechterhaltung seiner Anerkennung kümmert, wird wohl kaum nachweisen müssen, dass er erneut ein Einführungsseminar über Verkehrsrecht absolviert hat. Mithin ist das Tatbestandsmerkmal der „Qualitätssicherung“ (QS) in Absatz 3 zwar durchaus im Sinne der Mindeststandards des „Qualitätssicherungssystems“ des Absatzes 2 Nr. 4 auszulegen, aber eben ohne den dortigen Buchstaben a), der nur für die Erstanerkennung gilt.

Weiter kommt hinzu, dass es nach dem Wortlaut des Absatzes 2 Nr. 4 theoretisch mindestens zwei QS-Systeme geben kann: das vom BDP „anerkannte“ (also den Leitfaden; vgl. a.a.O., Einleitung zu Abschnitt 1, Allgemeines) und ein anderes, „vergleichbares“. Vor allem bei Fragen der Aufrechterhaltung einer amtlichen Anerkennung nach zwei Jahren könnte dieser Unterschied bedeutsam werden. In der Praxis lässt er sich aber vielleicht doch einebnen, weil es eben nur um Mindeststandards – und damit ausschließlich um deren einzelne Tatbestandsmerkmale nach den erwähnten Buchstaben b) bis d) – geht. Die Sektion muss also nach jeweils zwei Jahren die Entscheidung darüber treffen, ob ein Berater 1.) überhaupt eine „erfolgreiche Teilnahme“ an einer QS substantiiert und aus sich heraus nachvollziehbar schriftlich dargelegt hat und – wenn ja –, ob sich 2.) diese Teilnahme auf das anerkannte oder auf ein vergleichbares System bezieht. Diese Entscheidung kann der Sektion niemand abnehmen. Denn sie ist es, die sich zuallererst darüber schlüssig werden muss, ob die soeben genannten Stufen 1.) und 2.) abgehakt werden können oder nicht. Ist dies bei einem Berater nicht möglich, muss die Sektion ihrer gesetzlichen Verpflichtung nachkommen und unverzüglich die für eine Entziehung zuständige Landesbehörde informieren. Trifft sie aber die Entscheidung, dass ein Berater Qualitätssicherung nach einem vergleichbaren System betrieben hat, dann ist eben auch dieses System im Zeitpunkt der Entscheidung über die Aufrechterhaltung der Anerkennung ein „anerkanntes System“.

Es wird sich m.E. schlicht aus der Verwaltungspraxis der Antragskommission entwickeln, ob die Frage unterschiedlicher QS-Systeme tatsächlich auch bei den Mindeststandards nach Absatz 2 Nr. 4, Buchstaben b) bis d) entscheidungserheblich ist. Wichtiger könnte nämlich sein, ob ein Berater überhaupt schlüssig, substantiiert und fachlich nachvollziehbar darlegen kann, dass er QS erfolgreich betrieben hat (wobei er ohnehin spätestens auf zweifelnde Nachfrage auch sein „System“ beschreiben muss, aus dem er die Einzelanforderungen für die Qualität seiner Arbeit

ableitet). Letztlich würde ein konkreter Konfliktfall juristisch aber nicht von der Sektion, sondern von der örtlich zuständigen Entziehungsbehörde (vgl. § 71 Abs. 5 FeV) gestaltet werden. Auch dabei könnte sich eine Verwaltungspraxis einspielen – etwa im Hinblick darauf, dass diese Behörde vom übersandten Votum der Sektion, das mit deren Mitteilung ja sinngemäß verbunden ist, eigentlich nur dann abweichen kann, wenn nach weiterer Anhörung des Beraters ein neuer Sachverhalt vorliegen sollte. Eine Konsequenz, die einerseits aus der besonderen Sachkunde des Unternehmers – der ja gerade deswegen beliehen wurde – folgt, andererseits aber auch daraus, dass die Sektion eine „geeignete Stelle“ ist, der sich die Landesbehörde nach Absatz 5 Satz 2 bei ihrer Aufsicht über die Berater bedienen kann.

Eine auslegungsbedürftige Lücke besteht schließlich in Absatz 4 des § 71 FeV. Denn für die Möglichkeit der Landesbehörden, eine ursprünglich einmal rechtmäßig erteilte amtliche Anerkennung zu widerrufen, fehlt ein ausdrücklicher Bezug auf den Absatz 3. Wo aber sonst sollte der typische Widerrufsfall liegen, wenn nicht darin, dass ein Berater keinerlei QS betreibt ? Freilich ist auch das juristisch nur ein Schönheitsfehler. Bei der Aufzählung der verschiedenen Möglichkeiten für einen Widerruf wird nämlich ausdrücklich die Situation genannt, dass „die verkehrspsychologische Beratung nicht ordnungsgemäß durchgeführt wird“. Damit wird bei verständiger Interpretation auch der Tatbestand des Absatzes 3 in genügender Weise als Fall einer Widerrufsmöglichkeit angesprochen, zumal sich das im Singular stehende Merkmal „die Beratung“ offensichtlich auf eine Gesamtschau bezieht und nicht auf eine Einzelberatung.

Mit dem weiter oben erwähnten Postulat, dass der Beliehene alle einschlägigen öffentlich-rechtlichen Verfahrensbestimmungen beachten und einhalten muss, wird auch die zu klärende Frage aufgeworfen, wer über den Beliehenen die Fach- und Rechtsaufsicht ausübt, die dem Institut dieser Delegation - gleichsam spiegelbildlich - immanent ist (vgl. Stelkens/ Schmitz, a.a.O. Nr.231 zu § 1 ; Ule/Laubinger, a.a.O. S. 73 ; Maurer, a.a.O., Nr. 58 zu § 23), zumal die Sektion als Behörde keiner Akkreditierung unterworfen ist (vgl. § 72 FeV und Kroj , a.a.O.). Da die Entziehung der amtlichen Anerkennung eines verkehrspsychologischen Beraters reine Angelegenheit der klassischen Verwaltung ist (vgl. § 71 Abs.5 Satz 1 FeV als sachlich sinnvolle Begrenzung der Beleihung der Sektion), liegt es nahe, die dort genannten obersten Landesbehörden nicht nur als aufsichtführend über die einzelnen Berater (a.a.O. Satz 2) anzusehen, sondern ihnen diese Kompetenz auch über die beliehene Sektion des BDP zuzuerkennen. Weil es im Föderalismus aber grundsätzlich keine gemeinsamen Ämter einzelner Fachbehörden von Bundesländern gibt, liegt es nahe, in dem entsprechenden Bund- Länder-Fachausschuss etwa zu vereinbaren, dass die Behörde eines einzelnen Bundeslandes diese Aufsicht - bei entsprechender regelmäßiger Berichtspflicht - übernimmt. Auch das Bundesverkehrsministerium oder eine seiner nachgeordneten Behörden käme für eine solche Vereinbarung unter den Ländern in Betracht.

Der Vollständigkeit halber sei aber erwähnt, dass mit einer solchen Aufsicht die Selbstständigkeit und Handlungsverantwortung der Sektion nicht in Frage gestellt wird. Das wäre auch überhaupt nicht im Sinne der zu Grunde liegenden Delegation. Auf der einen Seite gibt die Beleihung wegen der Übertragung eines Teils der Staatsfunktion an ein Subjekt des Privatrechts diesem die Befugnis, im eigenen Namen öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit auszuüben. Andererseits bleibt aber der privatrechtliche Status des Beliehenen bestehen, so dass er sich gegen Eingriffe durch

Weisungen der Aufsichtsbehörde wehren kann. Durchgängig werden solche Weisungen als anfechtbare Verwaltungsakte angesehen, da sie regelmäßig die privatrechtliche Position des Beliehenen tangieren, selbst wenn sie sich nur auf die Art und Weise der Amtsführung beziehen (vgl. Meyer in Knack, a.a.O., Nr. 17 zu § 1 ; Stelkens/Stelkens in Bonk, a.a.O., Nr. 109 zu § 35).

Ergebnisse :

- Die Sektion Verkehrspsychologie im BDP e.V. ist beliehener Unternehmer und damit im Sinne von § 1 Absatz 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Behörde für die amtliche Anerkennung verkehrspsychologischer Berater.
- Die Sektion betreibt eigenverantwortliche Qualitätssicherung und unterliegt dabei wegen ihrer Beleihung keinem Akkreditierungsverfahren.
- Die Festlegung von Qualitätsstandards ist eine allgemeine Forderung des StVG im Fahrerlaubniswesen. Sie umfasst auch die Verpflichtung der Sektion, einen sinnvollen Zeitrahmen für eine verkehrspsychologische Beratung festzulegen.
- Es bestehen für § 71 FeV keine verfassungsrechtlichen Bedenken hinsichtlich der Ermächtigung des Verordnungsgebers durch das StVG, zumal das Bonus-System eines Punkteabzuges nach freiwilliger verkehrspsychologischer Beratung keine Eingriffsverwaltung darstellt.
- Die Fach- und Rechtsaufsicht über die beliehene Sektion sollte durch Ländervereinbarung geregelt werden.

Wiesbaden, 15. Mai 2002 ; Verfasser : Manfred Kögel, Dr.jur. , seit 20 Jahren Vorsitzender einer Kammer am Verwaltungsgericht Wiesbaden, die u.a. für Straßen- und Luftverkehrsrecht zuständig ist.

Anschrift : Dr. Manfred Kögel, Verwaltungsgericht Wiesbaden, Mühlgasse 2
65183 Wiesbaden