

Das EU-Fahrerlaubnisrecht nach dem EuGH-Urteil C-476/01

Der EuGH stellt mit seiner Entscheidung (siehe S. 158) zur gegenseitigen Anerkennung von Fahrerlaubnissen u.a. das Wohnsitzerfordernis in Frage. Der Autor zeigt die Kernaussagen des Urteils und die Konsequenzen für das EU-Fahrerlaubnisrecht.

Von Volker Kalus

Die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes – nachfolgend als „EuGH“ bezeichnet – vom 29.04.2004 hat in den letzten Wochen zu vielen Diskussionen geführt. Bei Verwaltungsbehörden und Rechtsanwälten summieren sich die Anfragen von Betroffenen, die im Ausland nun ihre Fahrerlaubnis erwerben wollen. Termine bei Verkehrspsychologen werden abgesagt, diese seien nicht mehr erforderlich, da man ja nun im Ausland seine Fahrerlaubnis „erwerben“ könne. Sogar der med.-psy. Untersuchung als Überprüfungsmaßnahme wird das Ende vorausgesagt. Selbst in den Medien werben Firmen nun verstärkt für den Erwerb der Fahrerlaubnis im europäischen Ausland. Ganz offen wird dabei auch die Tatsache beworben, wie einfach es ja sei, dem Wohnsitzerfordernis aus dem Weg zu gehen.

Mit den folgenden Ausführungen soll versucht werden, die Entscheidung zum einen zu relativieren und zum anderen darzustellen, welche tatsächlichen Konsequenzen nach Meinung des Verfassers von allen Verantwortlichen daraus zu ziehen sind. Der Eu-GH hat in seiner Entscheidung auf Grundlage der Artikel 8 - 10 der EWG-Richtlinie 91/439 und der nationalen Regelungen der §§ 7 und 28 der Fahrerlaubnisverordnung –FeV – und § 4 der Verordnung über den Internationalen Kraftfahrzeugverkehr -IntVO- ausführlich zum Thema „Anerkennung von Fahrerlaubnissen außerhalb des Ausstellungsstaates“ Stellung genommen. Anlass des zugrunde liegenden Rechtsstreites war eine strafrechtliche Verurteilung wegen Fahren ohne Fahrerlaubnis.

Zwei Vorlagefragen

Die Anfrage des Amtsgerichtes Frankenthal wurde vom EuGH umformuliert und in zwei Fragenkomplexe unterteilt. Sinngemäß ergaben sich daraus die beiden folgenden Vorlagefragen:

Frage 1: Darf die Anerkennung einer EU/EWR-Fahrerlaubnis, die in Ermangelung eines ordentlichen Wohnsitzes nach Artikel 7 Abs. 1b der Richtlinie 91/439 erteilt wurde, in der Bundesrepublik Deutschland durch die internationale Regelung des § 28 Abs. 4 Nr.2 FeV grundsätzlich verweigert werden?

Frage 2: Sind unter Berücksichtigung von Artikel 1 Abs. 2 i.V.m. Artikel 8 Abs. 4 der Richtlinie 91/439 die Ausschlussregelungen des § 28 Abs. 4 Nr. 3 - 5 zulässig?

Automatische Anerkennung

Zu Frage 1:

Zu dieser Fragestellung hat der EU-GH bereits am 11.12.2003 (C-408/02) eine klare nachvollziehbare Meinung vertreten. Nach Ansicht des Gerichtshofes verstößt § 28 Abs. 4 Nr. 2 der Fahrerlaubnisverordnung eindeutig gegen die Richtlinie 91/439.

In seiner Argumentation gehen die Richter vom Grundsatz der automatischen gegenseitigen Anerkennung einer von einem Mitgliedsstaat ausgestellten Fahrerlaubnis innerhalb der EU/EWR aus. Diese „automatische“ Anerkennung darf grundsätzlich an keine weitere Bedingung geknüpft werden und hat ohne jede weitere Formalität zu erfolgen. Diese Anerkennung hat auch dann zu erfolgen, wenn eine Behörde des Aufnahmestaates feststellt, dass zum Zeitpunkt der Ausstellung des Führerscheins die Voraussetzungen des ordentlichen Wohnsitzes nach Artikel 7 Abs. 1b der Richtlinie nicht vorgelegen haben.

Gewährung von Bestandsschutz

Dieser Gewährung eines Besitzstandsschutzes kann m.E. zumindest formal im vollen Umfang gefolgt werden. Wird in der Bundesrepublik Deutschland eine Fahrerlaubnis erteilt, ohne dass die Zuständigkeit nach § 73 Abs. 2 FeV vorgelegen hat, behält die entsprechende Fahrerlaubnis auch ihre Gültigkeit und wird nicht automatisch ungültig. Zumindest bis zu dem Zeitpunkt in dem die erteilende Behörde den begünstigenden Verwaltungsakt widerruft und/oder die Fahrerlaubnis zurücknimmt.

Diesem Prinzip folgend kann den Ausführungen auch weiter gehend voll umfänglich gefolgt werden. Nach Ansicht des EuGH ist es ausschließlich Aufgabe des Ausstellungsstaates, die geeigneten Maßnahmen in Bezug auf diejenigen Fahrerlaubnisse zu ergreifen, bei denen sich nachträglich herausstellt, dass ihre Inhaber die Voraussetzungen des Artikel 7 Abs. 1b der Richtlinie nicht erfüllt haben. Dementsprechend sei es auch nicht zulässig bei einer Straßenverkehrskontrolle die Anerkennung einer derartigen Fahrerlaubnis abzuerkennen.

Meinung des Gerichtshofes

Doch wie sieht nach Meinung des Gerichtshofes das weitere Procedere in den Fällen aus, in denen der Aufnahmemitgliedsstaat feststellt, dass eine Fahrerlaubnis erteilt wurde, ohne dass im Ausstellungsstaat ein ordentlicher Wohnsitz vorgelegen hat? Eine Feststellung, die nicht selten sowohl von der Polizei als auch von den Verwaltungsbehörden aufgrund bekannter Daten getroffen wird? In diesen Fällen wird Artikel 12 Abs. 3 der Richtlinie herangezogen und der Aufnahmestaats verpflichtet, diese Informationen an den Ausstellungsstaat weiterzuleiten. Sollte der Ausstellungsstaat auf diese Informationen nicht reagieren, so kann der Aufnahmemitgliedstaat ein Verfahren nach Artikel 227 EG einleiten, damit der EuGH einen Verstoß gegen die Verpflichtungen aus der Richtlinie 91/439 feststellen kann.

Umsetzung in der Praxis

So weit zum formalen Vorgehen, nur wie soll das in die Praxis umgesetzt werden? Es kann nicht im Sinne dieser Entscheidung sein, dass jede untere Fahrerlaubnisbehörde in der Bundesrepublik ihre Informationen direkt an die Ausstellungsbehörde sendet und dann auf eine entsprechende Rückmeldung wartet. Einmal abgesehen von den Sprachbarrieren bleiben die Probleme der Zustellung und des weiteren Vorgehens, wenn keine Rückmeldungen erfolgen beziehungsweise keine Maßnahme gegen den jeweiligen Inhaber der entsprechenden Fahrerlaubnis getroffen wird.

Um diese Probleme zu umgehen, wird im Moment eine Regelung besprochen, dass in allen bekannten Fällen die erforderlichen Anfragen über das Kraftfahrt-Bundesamt an die Ausstellungsbehörde gehen und von dort die entsprechenden Anfragen an den Ausstellungsstaat gehen. Dementsprechend müssen auch dort die Rückmeldungen gesammelt und verarbeitet werden, beziehungsweise festgestellt werden, wie oft es zu keinen Rückmeldungen kommt.

Sollten sich bei einem Staat derartige Erkenntnisse vermehrt feststellen lassen, müssten die entsprechenden Daten an das Bundesverkehrsministerium weitergeleitet werden, um von dort aus das entsprechende Verfahren nach Artikel 227 EG einzuleiten.

Abschließend zu dieser Fragestellung bleibt zu erwähnen, dass Pressemeldungen, denen zufolge Behörden nicht überprüfen dürfen, ob der Fahrerlaubnisinhaber zum Zeitpunkt der Erteilung der Fahrerlaubnis seinen Wohnsitz im Ausstellungsstaat hatte oder nicht, unzutreffend sind. Werden einer Behörde entsprechende Daten bekannt, ist jede Behörde berechtigt, diesen Fakten nachzugehen und diese zu überprüfen. Der EuGH hat lediglich eine automatische Überprüfung vor allem beim Umtausch einer entsprechenden Fahrerlaubnis abgelehnt, da diese Überprüfung der Richtlinie widersprechen würde.

Fachlich schlecht vertreten

Zu Frage 2:

Einleitend bleibt festzustellen, dass die Bundesrepublik in dieser Frage nach Ansicht vieler Fachleute anscheinend fachlich schlecht vertreten war. Aus den kompletten Ausführungen dieser Entscheidung ergibt sich eindeutig, dass das in der BRD zweigleisige Prinzip von Entziehung der Fahrerlaubnis und dem Erfordernis eines Eignungsnachweises vor der Neuerteilung einer Fahrerlaubnis nicht ausreichend erkannt und berücksichtigt wurde. Ansonsten wäre die Beantwortung dieser 2. Frage wahrscheinlich differenzierter ausgefallen.

Die Beantwortung dieses Fragenkomplexes ist wie folgt zusammenzufassen:

Die Anerkennung der Gültigkeit einer von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Fahrerlaubnis darf nicht deshalb abgelehnt werden, weil im Hoheitsgebiet des Aufnahmestaates auf den Inhaber dieser Fahrerlaubnis eine Maßnahme des Entzuges (strafrechtlich) oder der Aufhebung einer von diesem Staat erteilten Fahrerlaubnis (verwaltungsrechtlich) angewendet wurde, wenn die Sperrfrist für die

Neuerteilung der Fahrerlaubnis in diesem Mitgliedstaat abgelaufen war, bevor die Fahrerlaubnis von einem anderen Mitgliedstaat abgelaufen ist.

Zugrunde gelegt wird, dass der § 28 Abs. 4 FeV die automatische Anerkennung einer EU/EWR-Fahrerlaubnis unzulässigerweise einschränkt.

Entsprechend Artikel 8 Abs. 2 und 4 der Richtlinie ist es dem Aufnahmestaat zugestanden, vorbehaltlich der Einhaltung des „straf- und polizeirechtlichen Territorialitätsprinzips“ die Gültigkeit eines Führerscheins nicht anzuerkennen, der von einem anderen Mitgliedstaat einer Person ausgestellt wurde, auf die in seinem Hoheitsgebiet eine entsprechende Maßnahme angewendet wurde. Ein Mitgliedstaat kann es außerdem ablehnen, einem Bewerber, auf den eine solche Maßnahme in einem anderen Mitgliedstaat angewendet wurde, einen Führerschein auszustellen.

Diese Bestimmung sei in der Weise eng auszulegen, dass sich ein Mitgliedstaat nicht auf sie berufen könne, um die Anerkennung eines von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins zu versagen, wenn die Maßnahme, mit der die Fahrerlaubnis beschränkt worden sei, nicht mehr in Kraft ist.

Kommission stützt § 28 Abs. 4 FeV

Die Kommission stellt sich in ihren Ausführungen in diesem Zusammenhang erst einmal grundsätzlich hinter die Regelungen des § 28 Abs. 4 FeV, da durch diese Regelungen die inländischen Maßnahmen respektiert würden, was im Interesse aller Mitgliedsstaaten liegen würde und führte in der Verhandlung ergänzend aus, dass sie aufgrund des Sachverhaltes des Ausgangsverfahrens (strafrechtliche Entziehung der Fahrerlaubnis !) die Meinung vertrete, dass Artikel 8 Abs. 4 der Richtlinie nicht so ausgelegt werden dürfte, „ ... dass ein Mitgliedsstaat einem von einem anderen Mitgliedsstaat ausgestellten Führerschein auf unbestimmte Zeit über den Zeitpunkt hinaus, zu dem der Betroffene im erstgenannten Mitgliedsstaat eine neue Fahrerlaubnis hätte erhalten können, die Anerkennung versagen könne ...“

Keine Anerkennung bei Einschränkung

Die nach Meinung des Verfassers entscheidende Passage der Antwort des Gerichtshofes auf die Zweite Vorlagefrage lautet:

„... Soweit es Artikel 8 Absatz 4 Unterabsatz 1 der Richtlinie 91/439 einem Mitgliedsstaat erlaubt, die Gültigkeit eines von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins dann nicht anzuerkennen, wenn auf dessen Inhaber in seinem Hoheitsgebiet eine Maßnahme der Einschränkung, der Aussetzung, des Entzugs oder der Aufhebung der Fahrerlaubnis angewendet wurde, stellt er eine Ausnahme von dem in Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie enthaltenen allgemeinen Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung der von den Mitgliedstaaten ausgestellten Führerscheine dar. ...“

Damit sagt der Gerichtshof eindeutig, dass

a) innerstaatliche Maßnahmen respektiert werden müssen,

b) es der BRD durch die Richtlinie 91/439 erlaubt ist, eine Fahrerlaubnis dann nicht anzuerkennen, wenn auf dessen Inhaber eine Maßnahme der Einschränkung angewendet wurde. Dann ist die Ausnahme nach § 28 FeV zulässig und

c) dass sich das Prinzip der Einschränkung nicht auf die Umschreibung einer ausländischen Fahrerlaubnis beschränkt, sondern auch auf die generelle Anerkennung.

Problematisch ist die Tatsache, dass sich die folgenden Ausführungen zwar mit dem § 28 der Fahrerlaubnis beschäftigen, aber nur die strafrechtlichen Grundlagen berücksichtigen. Somit wurde hinsichtlich der verwaltungsrechtlichen Maßnahmen der Entziehung und Versagung einer Fahrerlaubnis keine eindeutige Aussage getroffen.

Legt man jedoch die zu Beginn des Abschnitts zitierten Ausführungen zugrunde, wäre nach Meinung des Verfassers hinsichtlich der Regelungen des § 28 Abs. 4 Nr. 3 und 4 FeV wie folgt zu differenzieren:

In allen Fällen einer strafrechtlichen Entziehung der Fahrerlaubnis wäre der Beschluss des EuGH im vollen Umfang umzusetzen, da nach Ablauf der Sperrfrist zumindest strafrechtlich die festgelegte Maßnahme der Einschränkung abgelaufen ist und danach nur noch Eignungsbedenken bestehen die, wenn überhaupt, nur noch die Überprüfung der Kraftfahreignung entsprechend §§ 11 bis 14 FeV rechtfertigen. Gegebenenfalls ist in vielen Fällen nichts zu veranlassen, wenn zum Beispiel die Fahrerlaubnis wegen 1,2 ‰ entzogen wurde. Insoweit könnte dem Beschluss des EuGH gefolgt werden.

Verwaltungsrechtliche Probleme

Problematisch ist es in den Fällen einer verwaltungsgerichtlichen Versagung oder Entziehung. Im Sinne der innerstaatlichen Regelungen besteht hier eine „beschränkende Maßnahme“, die so lange fortbesteht, solange der Betroffene seine Eignung noch nicht nachgewiesen hat. Und bei diesem Eignungsnachweis sind die innerstaatlichen Regelungen der §§ 11-14 der Fahrerlaubnisverordnung im vollen Umfang anzuwenden.

Von daher könnte der EuGH auch in dieser Richtung verstanden werden, dass in all den Fällen, in denen ein Eignungsausschluss (Eignungsmangel) besteht, die Ausnahme, wie sie im § 28 FeV geregelt ist, zulässig ist, da die Ausnahme nur in den Fällen zulässig ist, wenn die Nichteignung festgestellt wurde. Zudem besteht der EuGH auch auf den Ablauf der Sperrfrist.

Im Strafrecht ist der Betroffene nicht mehr zwangsläufig als ungeeignet anzusehen, im Verwaltungsrecht dagegen sehr wohl, solange er seine Eignung noch nicht nachgewiesen hat. Unter diesem Hintergrund besteht die Möglichkeit, das Urteil des EuGH in diese Richtung zu verstehen und mit dieser Entscheidung nicht generell die Regelung des § 28 Abs. 4 Nr. 3 FeV außer Kraft zu setzen. Selbstverständlich hat das Urteil des EuGH Auswirkungen auf das Verwaltungshandeln. Bleibt abschließend nur die Frage, in welchem Umfang. Folgt man dieser Argumentation, wäre die Formulierung im § 28 Abs. 4 FeV anzupassen, aber nicht der § 28 Abs. 4 FeV generell zu streichen.

Wohnsitzbeschränkung wird gestrichen

Die Wohnsitzbeschränkung muss nachvollziehbar gänzlich gestrichen werden. Ansonsten wäre sinngemäß folgende Formulierung vorstellbar:

„... (4) Die Berechtigung nach Absatz 1 gilt nicht für Inhaber einer EU- oder EWR-Fahrerlaubnis,

1. die lediglich im Besitz eines Lernführerscheins oder eines anderen vorläufig ausgestellten Führerscheins sind,
2. denen die Fahrerlaubnis im Inland vorläufig oder bestandskräftig von einer Verwaltungsbehörde entzogen worden ist, denen die Fahrerlaubnis bestandskräftig versagt wurde oder denen die Fahrerlaubnis nur deshalb nicht entzogen worden ist, weil sie zwischenzeitlich auf die Fahrerlaubnis verzichtet haben und sie bis zum Zeitpunkt der Erteilung ihre Eignung nicht entsprechend §§ 11 - 14 FeV nachgewiesen haben oder
3. denen auf Grund einer rechtskräftigen gerichtlichen Entscheidung während einer Sperrfrist keine Fahrerlaubnis erteilt werden darf oder
4. solange sie im Inland, in dem Staat, der die Fahrerlaubnis erteilt hatte oder in dem Staat, in dem sie ihren ordentlichen Wohnsitz haben, einem Fahrverbot unterliegen oder der Führerschein nach § 94 der Strafprozessordnung beschlagnahmt, sichergestellt oder in Verwahrung genommen worden ist ...“.

Modell der unbefristeten Sperrzeit

Eine andere - für die Betroffenen sicher schmerzlichere Reaktion könnte auch sein, ein schon lange diskutiertes Modell in die Praxis umzusetzen. Dieses Modell gibt der Rechtsprechung die Möglichkeit eine unbefristete Sperrfrist zu verhängen, die erst mit einem der Fahrerlaubnisverordnung entsprechenden Eignungsnachweis beendet sein könnte. Damit würde man den Beschluss des Gerichtshofes in Hinblick auf die Auslegung der EWG-Richtlinie auf alle im § 28 Abs .4 Nr. 3 aufgezählten Tatbestände gerecht werden.

Selbst wenn man sich dieser möglichen Auslegung nicht anschließen sollte, sind mit dem Erwerb einer Fahrerlaubnis nach dem Entzug oder der Versagung einer Fahrerlaubnis nicht alle Türen für einen im Sinne der deutschen Festlegungen „ungeeigneten Kraftfahrzeugführer“ geöffnet.

In all den Fällen, in denen bei einer Neuerteilung nach deutschem Recht ein Eignungsnachweis entsprechend den §§ 11-14 der FeV erforderlich wäre, kommt es bei feststehender Nichteignung entsprechend § 3 Abs. 1 StVG i.V.m. § 46 Abs. 1 und Abs. 5 FeV zur Aberkennung des Rechtes von der ausländischen Fahrerlaubnis Gebrauch zu machen. Bei Eignungsbedenken werden aufgrund § 46 Abs. 3 FeV die entsprechenden Überprüfungsmaßnahmen angeordnet und durchgeführt. Wird eine entsprechende Eignungsüberprüfung verweigert, kommt es auch hier zu einer Aberkennung der ausländischen EU/EWR-Fahrerlaubnis. Von der Nichteignung ist in allen Fällen der verwaltungsrechtlichen Entziehung und Versagung auszugehen, die

Eignungsbedenken ergeben sich in diesem Zusammenhang durch die Tatsachen der bekannten strafrechtlichen Entziehungen, die entsprechend § 29 Abs. 5 StVG bis zu 15 Jahre verwertet werden können. Interessant ist hier die Frage, ob die Tilgungsfrist mit dem Bekanntwerden der Erteilung einer ausländischen Fahrerlaubnis beginnt. Meines Erachtens nicht, da es sich in diesem Fall eindeutig um eine innerstaatliche Regelung handelt, die eine Überprüfung der Eignung aufgrund innerstaatlicher Überprüfungsmaßnahmen gewährleisten soll.

Europäisches Fahrerlaubnisregister

Es darf jedoch nicht übersehen werden, dass unabhängig davon, welche Lösung letztlich umgesetzt wird, eine der wesentlichsten Grundlagen für einen sinnvollen Informationsaustausch zwischen den Mitgliedsstaaten nicht gegeben ist: das europäische Fahrerlaubnisregister. Gäbe es hier Zugriffsmöglichkeiten auf die entsprechenden Daten in den anderen Mitgliedstaaten wären viele Probleme minimiert. Aber wie kann man davon träumen, wenn selbst in Deutschland aus politischen Gründen bei diesem Thema Rückschritt statt Fortschritt angesagt ist. Haben doch alle Verantwortlichen in den letzten Jahren davon geträumt, dass bis Ende 2005 endlich ein Zentrales Fahrerlaubnisregister in Deutschland umgesetzt ist.

Jedoch hat hier der Gesetzgeber beschlossen seine bisherige Planung, die örtlichen Register bis 2005 auszulösen, aufzugeben. Nach der bevorstehenden Gesetzesänderung des § 65 Abs. 11 StVG werden die örtlichen Register bis 2006 nur noch in dem Umfang aufgelöst, in dem identische Daten im ZFER gespeichert sind. Das bedeutet keinen unliebsamen Zwangsumtausch mehr, sondern nach momentanem Stand der Überlegungen werden alle neuen Fahrerlaubnisklassen im ZFER gespeichert sein, alle alten Fahrerlaubnisklassen weiterhin in den örtlichen Registern gesucht werden und das nicht nur von Europäern.

Polizei muss Mitteilung machen

So bleibt es zumindest im Moment noch der Polizei überlassen, über § 2 Abs. 12 StVG den Fahrerlaubnisbehörden Mitteilung über Inhaber einer EU/EWR-Fahrerlaubnis zu machen, die eine Entziehung oder Versagung der Fahrerlaubnis hatten, ohne dass diese nach § 28 Abs. 5 FeV anerkannt wurde, da in all diesen Fällen zu überprüfen ist, ob Eignungsbedenken oder gar ein Eignungsmangel vorliegt.

Der Autor: Volker Kalus ist Leiter der Führerscheinstelle bei der Stadt Ludwigshafen und Dozent für Fahrerlaubnis- und Fahrlehrerrecht