

BVerwG
29.01.2009
3 C 31.07

Voraussetzungen für die Wiedererteilung des Rechts zum Gebrauchmachen von der ausländischen Fahrerlaubnis bei vorherigem Entzug für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland wegen mangelnder Eignung zum Führen von Kraftfahrzeugen; Anforderungen an das Führen des Nachweises wiedergewonnener Fahreignung durch einen nach Ablauf der in Deutschland verhängten Sperrfrist im Ausland ausgestellten Führerschein; Entsprechende Anwendbarkeit des § 13 der Fahrerlaubnis-Verordnung (FeV) bei einer Entscheidung über die Wiedererteilung des Rechts zum Gebrauchmachen von einer ausländischen Fahrerlaubnis im Inland

Ist eine ausländische Fahrerlaubnis für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland wegen mangelnder Eignung zum Führen von Kraftfahrzeugen entzogen worden, setzt die Wiedererteilung des Rechts, von der Erlaubnis im Inland Gebrauch zu machen, den Nachweis wiedergewonnener Fahreignung voraus. Dieser Nachweis wird nicht durch einen Führerschein erbracht, der in einem anderen EU-Mitgliedstaat zwar nach Ablauf der in Deutschland verhängten Sperrfrist ausgestellt worden ist, sich aber nach Art eines Ersatzführerscheins darauf beschränkt, die bisherige, für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland entzogene Fahrerlaubnis auszuweisen.

FeV § 13
FeV § 29 Abs. 3
FeV § 29 Abs. 4
Richtlinie 91/439/EWG Art. 1 Abs. 2
Richtlinie 91/439/EWG Art. 8 Abs. 2
Richtlinie 91/439/EWG Art. 8 Abs. 4

OVG Saarland, 1 R 39/06 vom 30.01.2007
VG Saarlouis, 3 K 383/05 vom 27.06.2006

In der Verwaltungsstreitsache ...

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts auf die mündliche Verhandlung vom 29. Januar 2009 durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Kley und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Dette, Liebler, Prof. Dr. Rennert und Buchheister für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts des Saarlandes vom 30. Januar 2007 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

Gründe:

I

Der Kläger beansprucht, von seiner luxemburgischen Fahrerlaubnis in Deutschland wieder Gebrauch machen zu dürfen.

Der Kläger ist luxemburgischer Staatsangehöriger mit Wohnsitz in Luxemburg. Er hat seit dem 4. Januar 1980 eine luxemburgische Fahrerlaubnis der Klassen B und C, die am 20. März 1986 auf die Klassen D und E erweitert wurde.

Durch Strafbefehl des Amtsgerichts Merzig vom 9. August 2004 wurde ihm die Fahrerlaubnis für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland entzogen, weil er im Straßenverkehr ein Fahrzeug unter Alkoholeinfluss (1,9 Promille Blutalkoholgehalt) geführt hatte. Zugleich wurde angeordnet, dass die deutsche Verwaltungsbehörde vor Ablauf von acht Monaten weder eine neue Fahrerlaubnis erteilen noch das Recht wiedererteilen dürfe, von der ausländischen Fahrerlaubnis in der Bundesrepublik Deutschland Gebrauch zu machen.

Unter dem 15. Februar 2005 beantragte der Kläger, ihm dieses Recht mit Beginn des 10. April 2005 wiederzuerteilen. Gleichzeitig erklärte er, dass er sich keiner medizinisch-psychologischen Untersuchung unterziehen werde, und berief sich dazu auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Richtlinie des Rates vom 29. Juli 1991 über den Führerschein (91/439/EWG).

Der Beklagte lehnte den Antrag ab, weil nach wie vor erhebliche Bedenken hinsichtlich der Eignung des Klägers zum Führen von Kraftfahrzeugen bestünden. Da der Kläger sich weigere, seine Fahreignung durch ein medizinisch-psychologisches Gutachten nachzuweisen, könne nach § 11 Abs. 8 der Fahrerlaubnis-Verordnung - FeV - auf seine Nichteignung geschlossen werden.

Nach erfolgloser Durchführung eines Widerspruchsverfahrens hat der Kläger Klage erhoben. Er hat sich darauf berufen, dass ihm unter dem 18. Mai 2005 - also nach Ablauf der Sperrfrist - in Luxemburg eine neue Fahrerlaubnis für die Klassen B, C, D und E ausgestellt worden sei, der der Beklagte die Anerkennung in Deutschland nicht versagen dürfe.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage abgewiesen. Es hat hervorgehoben, dass die vom Kläger angeführte Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs keine andere Entscheidung rechtfertige, weil dort darauf abgestellt werde, dass dem Betroffenen ein neuer Führerschein nach Ablauf der im Inland geltenden Sperrfrist ausgestellt worden sei. Damit sei aber nicht die bloße Ausstellung eines neuen Dokuments gemeint, sondern die (Wieder-)Erteilung der durch den Führerschein dokumentierten Fahrerlaubnis. Der Kläger habe keine neue Fahrerlaubnis in diesem Sinne erhalten; das ergebe sich aus den in dem Führerschein vermerkten Ausstellungsdaten hinsichtlich der verschiedenen Fahrerlaubnisklassen.

Die dagegen eingelegte Berufung hat das Oberverwaltungsgericht zurückgewiesen. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt: Der Kläger habe nicht den nach § 4 Abs. 4 der Verordnung über den internationalen Kraftverkehr - IntKfzVO - erforderlichen Nachweis erbracht, dass die Gründe, die zur Entziehung der Fahrerlaubnis geführt hätten, nicht mehr bestünden. Dazu reiche weder der Ablauf der verhängten Sperrfrist aus noch genüge es, dass dem Kläger in Luxemburg ein neuer Führerschein ausgestellt worden sei. Dabei habe es sich lediglich um ein neues, die früher erworbene Fahrerlaubnis bestätigendes Dokument gehandelt, ohne dass eine Überprüfung der Fahreignung stattgefunden habe. Die Frage der Vereinbarkeit des in § 4 Abs. 4 IntKfzVO normierten Zuerkennungsakts mit Bestimmungen der Richtlinie 91/439/EWG stelle sich in diesem Fall nicht; denn nach Art. 8 Abs. 4 Unterabs. 1 der Richtlinie könne ein Mitgliedstaat es ablehnen, die Gültigkeit eines Führerscheins anzuerkennen, der von einem anderen Mitgliedstaat einer Person ausgestellt worden sei, auf die in seinem Hoheitsgebiet eine der in Absatz 2 der Vorschrift genannten Maßnahmen angewendet worden sei. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, nach der dieses Ablehnungsrecht nicht bestehe, wenn die ausländische Fahrerlaubnis nach dem Entzug der Fahrerlaubnis und nach Ablauf der verhängten Sperre in einem anderen Mitgliedstaat erworben worden sei, lasse die Befugnis unberührt, die Gültigkeit einer vor dem Entzug der Fahrerlaubnis erworbenen ausländischen Fahrerlaubnis abzulehnen, die mit Wirkung für das Ausland ihre Gültigkeit behalten habe, weil sich der Entzug der Fahrerlaubnis nur auf das Inland erstrecke habe. Vielmehr lasse sich dem Erfordernis, dass die Fahrerlaubnis nach dem Ablauf der Sperrfrist erworben worden sein müsse, die Auffassung des Gerichtshofs entnehmen, dass der Betroffene über den bloßen Ablauf der Sperrfrist hinaus die Wiedererlangung der Fahreignung nachzuweisen habe. Ein solcher Nachweis könne zwar durch den Erwerb der Fahrerlaubnis in einem anderen Mitgliedstaat der EU erbracht werden; er setze jedoch nach Art. 7 der Richtlinie voraus, dass die Behörden zuvor überprüft hätten, ob der Betroffene den Mindestanforderungen in Bezug auf die physische und psychische Fahreignung entsprechend Anhang III der

Richtlinie genüge. Eine solche neue Fahrerlaubnis habe der Kläger nicht erworben, sondern nur einen Führerschein, der seine bereits bestehende Fahrerlaubnis bestätige.

Mit seiner Revision beruft sich der Kläger weiterhin darauf, dass die angegriffenen Entscheidungen im Widerspruch zu der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs stünden. Art. 1 Abs. 2 der Führerscheinrichtlinie verlange eine gegenseitige Anerkennung der Führerscheine ohne jede materielle oder formelle Voraussetzung, wobei zwischen Führerschein und Fahrerlaubnis nicht unterschieden werde. Da seine Fahrerlaubnis während der in Deutschland laufenden Sperrfrist in Luxemburg weiter gelte, könne er in seinem Heimatland gar keine neue Fahrerlaubnis erwerben, es sei denn, er würde auch dort straßenverkehrsrechtlich auffällig werden und seine Fahrerlaubnis verlieren. Dies sei aber nicht Sinn der gegenseitigen Anerkennung von Führerscheinen. Folglich streite auch in seinem Fall der Wortlaut der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs denkwürdig für seinen Standpunkt; denn sein Führerschein sei nach Ablauf der deutschen Sperrfrist ausgestellt worden. Dies sei jedoch nicht einmal notwendig, weil auch sein "alter" Führerschein nach Ablauf der Sperrfrist in Deutschland ohne Weiteres hätte Anerkennung finden müssen.

Der Beklagte verteidigt die angegriffenen Bescheide und verweist darauf, dass der Kläger nicht darauf angewiesen sei, eine neue Fahrerlaubnis in seinem Heimatland zu beantragen. Vielmehr bleibe es ihm unbenommen, in Deutschland einen Antrag zu stellen, mit seiner "alten" ausländischen Fahrerlaubnis fahren zu dürfen, wovon er auch Gebrauch gemacht habe. Wenn er dann allerdings nicht bereit sei, die gesetzlich vorgeschriebenen Bedingungen zu erfüllen, müsse der Antrag abgelehnt werden.

Nach Auffassung des Vertreters des Bundesinteresses begegnet das Berufungsurteil keinen rechtlichen Bedenken. Der Sache nach gehe es darum, ob ein Mitgliedstaat überhaupt die Möglichkeit habe, einen Entzug der Fahrerlaubnis wirksam anzuordnen. Müsste er nach dem Ablauf der Sperrfrist die bisher erteilte ausländische Fahrerlaubnis wieder anerkennen, ginge der angeordnete Entzug ins Leere. Eine Entziehung der Fahrerlaubnis bringe das Recht zum Führen eines Kraftfahrzeuges im Inland nicht nur vorübergehend zum Erliegen, sondern lasse es vollständig entfallen. Ohne eine erneute Eignungsprüfung könne nicht sichergestellt werden, dass die Eignung, deren Fehlen zur Entziehung der Fahrerlaubnis geführt habe, bei Ablauf der Sperrfrist wieder bestehe. Eine erneute Fahrberechtigung für das Inland setze daher eine Entscheidung der Fahrerlaubnisbehörde nach § 4 Abs. 4 IntKfzVO voraus. Alternativ könne auch die Erteilung einer deutschen Fahrerlaubnis das Recht zum Führen von Kraftfahrzeugen im Inland neu begründen. Der Betroffene sei hierdurch in seinen Rechten auch nicht übermäßig beeinträchtigt. Es sei ihm nicht verwehrt, nach Ablauf der Sperrfrist (im Ausland oder in Deutschland) eine neue Fahrerlaubnis zu erwerben oder die Wiedererlangung seiner Eignung nach Maßgabe der deutschen Bestimmungen nachzuweisen.

II

Die Revision ist nicht begründet.

Die angegriffenen Urteile lassen keinen Verstoß gegen Bundesrecht erkennen. Der Kläger hat keinen Anspruch auf Erteilung des Rechts, von seiner luxemburgischen Fahrerlaubnis in Deutschland Gebrauch zu machen.

1. Rechtsgrundlage für sein Begehren ist nicht mehr der von den Vorinstanzen angewendete § 4 Abs. 4 IntKfzVO, sondern § 29 Abs. 4 der Fahrerlaubnis-Verordnung - FeV - in der Fassung der Vierten Verordnung zur Änderung der Fahrerlaubnis-Verordnung und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 18. Juli 2008 (BGBl. I S. 1338). Mit Art. 2 dieser insoweit am 30. Juli 2008 in Kraft getretenen Verordnung ist die Verordnung über internationalen Kraftfahrzeugverkehr aufgehoben worden. Gleichzeitig hat der eingefügte § 29 FeV, dessen Absatz 3 mit Wirkung vom 19. Januar 2009 durch Art. 1 Nr. 5 der Dritten Verordnung zur Änderung der Fahrerlaubnis-Verordnung vom 7. Januar 2009 (BGBl. I S. 29) erneut geändert worden ist, die bisher in § 4 IntKfzVO getroffenen Regelungen im Wesentlichen wortgleich ersetzt. Das Revisionsgericht muss bei seiner Entscheidung das Recht anwenden, das das Tatsachengericht, entschiede es jetzt, zu berück-

sichtigen hätte. Das sind hier die aktuell geltenden Bestimmungen des Fahrerlaubnisrechts, weil der Kläger die Erteilung des Rechts, von seiner luxemburgischen Fahrerlaubnis im Inland Gebrauch zu machen, jetzt begehrt, und sich der maßgeblichen Vorschrift der Fahrerlaubnis-Verordnung nicht entnehmen lässt, dass sie ihren Geltungsanspruch nicht auf diesen, nach ihrem Inkrafttreten zu entscheidenden Sachverhalt erstrecken will.

Nach § 29 Abs. 4 FeV wird das Recht, von einer ausländischen Fahrerlaubnis nach einer der in Absatz 3 Nr. 3 und 4 (seit 19. Januar 2009 richtig: Absatz 3 Satz 1 Nr. 3 und 4) genannten Entscheidungen Gebrauch zu machen, auf Antrag erteilt, wenn die Gründe für die Entziehung nicht mehr bestehen. Mit der Entziehung der Fahrerlaubnis für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland nach § 69 StGB und der Verhängung der Sperrfrist für eine Wiedererteilung nach § 69a StGB sind zu Lasten des Klägers Entscheidungen nach § 29 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 und 4 FeV getroffen worden, an die der Antrag des Klägers nach § 29 Abs. 4 FeV anknüpft. Voraussetzung für einen Erfolg dieses Antrages ist, dass die Gründe für die Entziehung der Fahrerlaubnis entfallen sind. Grund für diese Maßnahme war, dass der Kläger sich wegen Fahrens unter Alkoholeinfluss im Straßenverkehr (1,90 Promille Blutalkoholgehalt) als ungeeignet zum Führen eines Kraftfahrzeuges erwiesen hatte. Dieser Grund besteht nach wie vor, so dass der Beklagte den Antrag des Klägers zu Recht abgelehnt hat.

Die Voraussetzungen, unter denen in solchen Fällen eine Wiedergewinnung der Fahreignung anzunehmen ist, lassen sich § 13 FeV entnehmen. Nach Satz 1 Nr. 2 Buchst. d dieser Vorschrift ordnet die Fahrerlaubnisbehörde zur Vorbereitung von Entscheidungen über die Erteilung einer Fahrerlaubnis die Bebringung eines medizinisch-psychologischen Gutachtens an, wenn die Erlaubnis aus einem der unter Buchst. a bis c genannten Gründe entzogen worden ist. Buchstabe c nennt als Grund das Führen eines Fahrzeuges im Straßenverkehr u.a. bei einer Blutalkoholkonzentration von 1,6 Promille und mehr. Diese Vorschrift gilt entsprechend für die Vorbereitung einer Entscheidung über die Wiedererteilung des Rechts, von einer ausländischen Fahrerlaubnis im Inland Gebrauch zu machen, wenn dieses Recht aus den in der Norm genannten Gründen entzogen worden war. Ob die Wiedergewinnung der Fahreignung ausnahmsweise - abgesehen von dem noch zu erörternden Neuerwerb einer Fahrerlaubnis in einem anderen EU- oder EWR-Staat - in anderer Weise als durch die Bebringung eines solches Gutachtens nachgewiesen werden kann, wie das OVG Saarlouis in einem Eilverfahren entschieden hat (Beschluss vom 9. August 2000 - 9 V 21/00 - ZfS 2001, 142), mag dahingestellt bleiben; denn der Kläger weigert sich unter Hinweis auf seine ausländische Fahrerlaubnis, jeglichen Nachweis seiner Fahreignung nach Ablauf der Sperrfrist zu erbringen.

2. Das Verlangen, den Nachweis der Fahreignung nach Ablauf der Sperrfrist zu erbringen, verstößt nicht gegen europäisches Recht. Soweit der Kläger sich auf den nach diesem Zeitpunkt ausgestellten luxemburgischen Führerschein beruft, handelt es sich nach den das Revisionsgericht bindenden Feststellungen des Berufungsgerichts nicht um eine neu erteilte Fahrerlaubnis, sondern lediglich um ein neues Dokument, das die bisher erteilten Fahrerlaubnisse ausweist. Deshalb ist die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (Urteil vom 29. April 2004 - Rs. C-476/01, Kapper - Slg. 2004, I-5205, 5225; Beschluss vom 6. April 2006 - Rs. C-227/05, Halbritter - Slg. 2006, I-49), nach der es einem Mitgliedstaat verwehrt ist, "das Recht zum Führen eines Kraftfahrzeugs aufgrund eines in einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins und damit dessen Gültigkeit in seinem Hoheitsgebiet deshalb nicht anzuerkennen, weil sich sein Inhaber, dem in dem erstgenannten Staat eine vorher erteilte Fahrerlaubnis entzogen worden war, nicht der nach den Rechtsvorschriften dieses Staates für die Erteilung einer neuen Fahrerlaubnis nach dem genannten Entzug erforderlichen Fahreignungsprüfung unterzogen hat, wenn die mit diesem Entzug verbundene Sperrfrist für die Erteilung einer neuen Fahrerlaubnis abgelaufen war, als der Führerschein in dem anderen Mitgliedstaat ausgestellt wurde," hier von vornherein nicht einschlägig.

Diese Rechtsprechung ist auf Art. 1 Abs. 2 i.V.m. Art. 8 Abs. 2 und 4 der Richtlinie 91/439/EWG des Rates vom 29. Juli 1991 über den Führerschein (ABI Nr. 1 237 S. 1) in der Fassung der Richtlinie 97/26/EG des Rates vom 2. Juni 1997 (ABI Nr. 1 150 S. 41) gestützt. Diese Richtlinie ist trotz

einer inzwischen ergangenen Neufassung auf den Führerschein des Klägers noch anwendbar (vgl. Erwägungsgrund 5 der Richtlinie 2006/126/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über den Führerschein <ABI Nr. 1 403 S. 18>). Während Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie 91/439/EWG die gegenseitige Anerkennung der von den Mitgliedstaaten ausgestellten Führerscheine vorschreibt, ermächtigt Art. 8 Abs. 2 den Mitgliedstaat des ordentlichen Wohnsitzes vorbehaltlich der Einhaltung des Straf- und polizeirechtlichen Territorialprinzips, auf den Inhaber eines von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins seine innerstaatlichen Vorschriften über Einschränkung, Aussetzung, Entzug oder Aufhebung der Fahrerlaubnis anzuwenden. Weiter regelt Art. 8 Abs. 4 Unterabs. 1, dass ein Mitgliedstaat es ablehnen kann, die Gültigkeit eines Führerscheins anzuerkennen, der von einem anderen Mitgliedstaat einer Person ausgestellt wurde, auf die in seinem Hoheitsgebiet eine der in Absatz 2 genannten Maßnahmen angewendet wurde.

Auf der Grundlage dieser Vorschriften war es europarechtlich erlaubt, dem Kläger die in einem anderen Mitgliedstaat erteilte Fahrerlaubnis für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland unter Verhängung einer Sperrfrist zu entziehen. Eine nach Ablauf der Sperrfrist in einem anderen Mitgliedstaat erteilte neue Fahrerlaubnis muss allerdings grundsätzlich im Inland anerkannt werden. Dies gilt jedoch nicht bei bloßer Ausstellung eines neuen Ausweises über die alte, teilweise (im Inland) entzogene Fahrerlaubnis; denn die Führerscheinrichtlinie dient gerade dazu, die Grundanforderungen an die Eignung zum Führen von Kraftfahrzeugen weitergehend zu harmonisieren (8. Erwägungsgrund). Es liegt daher auf der Hand, dass nur eine neue Fahrerlaubnis anerkannt werden muss, also eine Erlaubnis, der eine Eignungsüberprüfung, wie sie Art. 7 der Richtlinie vorsieht, vorausgegangen ist.

Müsste ein lediglich neu ausgestelltes Dokument über die im Ausland noch bestehende Fahrerlaubnis anerkannt werden, käme dies der Sache nach einem Wiederaufleben des Rechts, von der alten Fahrerlaubnis im Inland Gebrauch zu machen, nach Ablauf der Sperrfrist gleich. Folgerichtig stellt sich der Kläger auch auf den Standpunkt, dass seine alte Fahrerlaubnis selbst ohne Ausstellung eines neuen Dokuments in Deutschland ohne Weiteres Anerkennung finden müsste. Diese Rechtsauffassung geht jedoch nicht nur an Art. 8 Abs. 4 der Richtlinie vorbei, der die Mitgliedstaaten ausdrücklich ermächtigt, in diesen Fällen den ausländischen Führerschein nicht anzuerkennen, sie verfehlt auch den Inhalt der Urteile des Europäischen Gerichtshofs, auf die der Kläger sich beruft. Der Gerichtshof bringt in den bereits genannten Entscheidungen und besonders in den kürzlich ergangenen Urteilen vom 26. Juni 2008 (Rs. C-329/06 und 343/06 sowie Rs. C-334/06 bis C-336/06) zweifelsfrei zum Ausdruck, dass sich die Anerkennungspflicht im Falle der Fahrerlaubnisentziehung auf eine neu erworbene Fahrerlaubnis bezieht (a.a.O. Rn. 52 sowie a.a.O. Rn. 49), bei der es Sache des Ausstellerstaates ist zu prüfen, ob die im Gemeinschaftsrecht aufgestellten Mindestvoraussetzungen erfüllt sind. Eine solche Prüfung findet naturgemäß nicht statt, wenn lediglich das Dokument über eine bestehende Fahrerlaubnis erneuert wird. Die Eignungsbeurteilung des Ausstellerstaates muss die im Inland zulässigerweise festgestellte Nichteignung entkräften; dies setzt naturgemäß voraus, dass die Eignungsbeurteilung der im Inland getroffenen Maßnahme nachfolgt. Dem Kläger hilft es daher auch nicht weiter, dass das europäische Recht begrifflich nicht präzise zwischen der Fahrerlaubnis und dem Führerschein als das die Erlaubnis ausweisende Dokument unterscheidet. Nach dem dargestellten Zweck der Bestimmungen lässt sich daraus keinesfalls folgern, dass bereits ein neues Dokument allein den Anerkennungszwang auslöst.

Der Senat ist auch nicht gehindert zu entscheiden, ohne zuvor den Europäischen Gerichtshof anzurufen; denn es ist nicht ernstlich zu bezweifeln, dass die Anerkennungspflicht der Mitgliedstaaten sich auf eine nach Ablauf der Sperrfrist erworbene Fahrerlaubnis bezieht und nicht auf einen - nach Art eines Ersatzführerscheins für ein abhanden gekommenes Dokument ausgestellten - Ausweis über eine alte Fahrerlaubnis.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.