SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PHILIPPE LÉGER
vom 17. Oktober 1995 *

1. Sind die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts über die Freizügigkeit und die Niederlassungsfreiheit dahin auszulegen, daß sie es ausschließen, daß ein Mitgliedstaat von selbständig Erwerbstätigen, die sich in seinem Hoheitsgebiet niederlassen, verlangt, daß sie einen von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Führerschein binnen eines Jahres gegen einen Führerschein dieses Aufnahmestaats umschreiben lassen, und für den Fall des Fahrens ohne Fahrerlaubnis Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr — oder bis zu sechs Monaten, wenn die Tat fahrlässig begangen wurde — androht?

So lautet im Kern die Vorlagefrage, zu der das Amtsgericht Tiergarten in Berlin Sie gebeten hat, sich im Rahmen eines Ersuchens um Vorabentscheidung über die Auslegung der Artikel 6, 8a und 52 EG-Vertrag zu äußern.

2. Diese Frage stellt sich in einem Strafverfahren, das die Staatsanwaltschaft beim Landgericht Berlin gegen Herrn Chryssanthakopoulos und seine Ehefrau S. Skanavi eingeleitet hat.

3. Beide sind griechische Staatsangehörige. Am 15. Oktober 1992 begründeten sie ihren Wohnsitz in Berlin. Herr Chryssanthakopoulos ist Geschäftsführer eines Möbelunternehmens, in dem seine Frau beschäftigt ist. Am 28. Oktober 1993 wurde Frau Skanavi von der Polizei kontrolliert, als sie einen Firmenwagen führte, und konnte nur eine von den griechischen Behörden erteilte Fahrerlaubnis und einen internationalen Führerschein vorweisen.

4. Auf der Grundlage von § 21 des Straßenverkehrsgesetzes (StVG)

— wird Frau Skanavi die Straftat des Fahrens ohne Fahrerlaubnis zur Last gelegt, die mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder bis zu sechs Monaten, wenn die Tat fahrlässig begangen wurde, oder mit Geldstrafe geahndet wird;

— wird Herrn Chryssanthakopoulos, als Geschäftsführer des Unternehmens Eigentümer des Fahrzeugs, zur Last gelegt, in Kenntnis der Umstände zugelassen zu haben, daß seine Ehefrau das

* Originalsprache: Französisch.

Fahrzeug führte, ohne im Besitz einer deutschen Fahrerlaubnis zu sein, eine Straftat, die mit den gleichen Strafen geahndet wird.

5. Die Staatsanwaltschaft beantragte beim Amtsgericht Tiergarten in Berlin die Verhängung einer Geldstrafe von 3 000 DM gegen die Angeschuldigten.

6. Nach den Angaben des vorlegenden Gerichts wird der Verstoß gegen die in § 4 der Verordnung über internationalen Kraftfahrzeugverkehr [1] enthaltene Verpflichtung mit den in § 21 StVG vorgesehenen Freiheitsstrafen geahndet.

7. In der Sitzung hat Ihnen der Vertreter der Kommission jedoch ein Urteil des Landgerichts Memmingen vom 15. Dezember 1992 [2] zur Kenntnis gebracht, das in einem ähnlichen Fall den Angeklagten, einen Ausländer, der mit einem ausländischen Führerschein nach Ablauf der Zwölfmonatsfrist ein Fahrzeug führte, von der auf § 21 StVG gestützten Anklage freigesprochen hat. Nach Auffassung dieses Gerichts wäre die Verfolgung durch die Staatsanwaltschaft auf der Grundlage dieser Vorschrift in einem solchen Fall unrechtmäßig. Allerdings kann diese Feststellung nicht die Voraussetzungen Ihrer Anrufung ändern — *obwohl sie möglicherweise dem vorlegenden Gericht helfen kann, über sein Verfahren zu entscheiden* —, da für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der von der Staatsanwaltschaft beim Landgericht Berlin gegen die Angeschuldigten eingeleiteten Strafverfolgung ausschließlich das vorlegende Gericht zuständig ist.

8. Das deutsche Gericht geht von der These aus, daß die Erlaubnis zum Führen eines Kraftfahrzeugs eine wesentliche Voraussetzung für die Ausübung eines Berufes, insbesondere einer selbständigen Tätigkeit, sei. Indem der deutsche Gesetzgeber unter den Voraussetzungen der fraglichen nationalen Bestimmungen die Umschreibungspflicht auferlegt habe, habe er gegen die Artikel 6, 8a und 52 EG-Vertrag verstoßen.

9. *Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts* diskriminiert die Umschreibungspflicht die Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten, die beschließen, sich in Deutschland niederzulassen.

Denn auch wenn die Umschreibung der Fahrerlaubnis keinen besonderen Bedingungen unterliege und eine bloße Formsache sei, laufe der Gemeinschaftsbürger doch Gefahr, zu einem Vorbestraften zu werden, da das Unterlassen der Umschreibung dem Fahren ohne Fahrerlaubnis, das strafrechtlich mit Freiheitsstrafe bedroht sei, gleichgestellt werde. Diese Konsequenz wirke sich aber

1 — Diese Bestimmung verpflichtet jeden, Gemeinschaftsangehörigen oder Inländer, der seinen Führerschein in einem anderen Mitgliedstaat erworben hat, für den Fall des ständigen Aufenthalts in Deutschland — *nämlich eines Aufenthalts über einen zusammenhängenden Zeitraum von mindestens 185 Tagen* — diesen Führerschein in einen deutschen Führerschein umschreiben zu lassen.

2 — Veröffentlicht in der Zeitschrift „*Deutsches Autorecht*", Nr. 10, 1994, S. 412.

nachteilig auf die Ausübung seiner Berufstätigkeit aus und stelle somit ein Hindernis für die Niederlassungsfreiheit dar.

Selbst wenn im übrigen die Umschreibungspflicht durch objektive Gründe (z. B. die Notwendigkeit, die Echtheit des Führerscheins zu überprüfen) gerechtfertigt wäre, so würde sie doch ein Hindernis für die Freizügigkeit darstellen, das nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen müsse. Die im deutschen Recht vorgesehenen strafrechtlichen Sanktionen seien aber im Verhältnis zur Schwere des begangenen Verstoßes übermäßig.

10. Da das nationale Gericht jedoch Zweifel hat, wie die Gemeinschaftsbestimmungen auszulegen sind, hat es Ihnen folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Sind die Artikel 6, 8a und 52 EG-Vertrag so auszulegen, daß eine nationale Vorschrift, nach der es erforderlich ist, daß nationale Fahrerlaubnisse aus EG-Mitgliedstaaten binnen eines Jahres nach Begründung des gewöhnlichen Aufenthalts des Fahrerlaubnisinhabers in der Bundesrepublik Deutschland in eine deutsche Fahrerlaubnis umgeschrieben werden müssen, anderenfalls bei Führen eines Kraftfahrzeugs der Straftatbestand des Fahrens ohne Fahrerlaubnis mit einer Strafandrohung von Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe erfüllt ist, mit diesen unvereinbar ist?

11. Eine ähnliche Auslegungsfrage wurde Ihnen in einem praktisch gleichen Fall vom Amtsgericht Reutlingen mit Beschluß vom 13. Februar 1978 in der Rechtssache Choquet [3] zur Vorabentscheidung vorgelegt. Die von Ihnen im Rahmen jenes Verfahrens vorgenommene Auslegung ist auf das vorliegende Verfahren jedoch nicht unmittelbar übertragbar, da der Rahmen des Gemeinschaftsrechts durch das Inkrafttreten der Ersten Richtlinie 80/1263/EWG des Rates vom 4. Dezember 1980 zur Einführung eines EG-Führerscheins [4] verändert wurde.

12. Zur Beantwortung der Ihnen gestellten Vorabentscheidungsfrage muß zum einen die Vereinbarkeit der Umschreibungspflicht mit der Niederlassungsfreiheit beurteilt werden und zum anderen geprüft werden, ob die angedrohten Sanktionen gegen die Vorschriften des Vertrages, insbesondere gegen die Niederlassungsfreiheit und die Freizügigkeit, verstoßen. Ich werde diese beiden Gesichtspunkte nacheinander untersuchen.

I — Vereinbarkeit der Umschreibungspflicht mit den Artikeln 6, 8a und 52 EG-Vertrag

13. Obwohl sich die Ereignisse, auf die das Ausgangsverfahren zurückgeht, am 28. Oktober 1993, also vier Tage vor dem Inkrafttreten des Vertrages über die Europäi-

3 — Urteil vom 28. November 1978 in der Rechtssache 16/78 (Slg. 1978, 2293).

4 — ABl. L 375, S. 1.

sche Union, zugetragen haben, macht das Amtsgericht Tiergarten in Berlin geltend, die Artikel 6, 8a und 52 EG-Vertrag könnten den streitigen nationalen Bestimmungen entgegenstehen.

14. Ich denke, daß die Vorabentscheidungsfrage im Hinblick auf die Artikel 7 und 52 EWG-Vertrag geprüft werden muß. Im Urteil Bordessa u. a. [5] haben Sie nämlich ausgeführt:

„... [wenn] das nationale Gericht zu beurteilen hat, ob eine Vorabentscheidung notwendig ist, damit es sein Urteil erlassen kann, und ob die Fragen, die es dem Gerichtshof vorlegt, erheblich sind ...",

ist es außerdem erforderlich, daß das nationale Gericht die Gründe darlegt, weshalb die Auslegung von Rechtsnormen, die auf den ihm unterbreiteten Sachverhalt nicht anwendbar sind, der Entscheidung des bei ihm anhängigen Rechtsstreits dient [6].

15. Im vorliegenden Fall hat Ihnen das nationale Gericht diese Erläuterungen in seinem Vorlagebeschluß aber nicht gegeben.

16. Jedenfalls wäre im vorliegenden Verfahren die Antwort, die ich Ihnen für die gestellte Vorabentscheidungsfrage des nationalen Gerichts vorschlage, dieselbe gewesen, wenn der Vertrag über die Europäische Union anzuwenden gewesen wäre.

17. Denn Artikel 6 Absatz 1 EG-Vertrag formuliert das allgemeine Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit mit den gleichen Worten wie Artikel 7 Absatz 1 EWG-Vertrag:

„Unbeschadet besonderer Bestimmungen dieses Vertrags ist in seinem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten."

18. Artikel 52 EG-Vertrag sieht mit den gleichen Worten wie Artikel 52 EWG-Vertrag folgendes vor:

„Die Beschränkungen der freien Niederlassung von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats werden während der Übergangszeit nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen schrittweise aufgehoben. Das gleiche gilt für Beschränkungen der Gründung von Agenturen, Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften durch Angehörige eines Mitgliedstaats, die im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ansässig sind.

5 — Urteil vom 23. Februar 1995 in den verbundenen Rechtssachen C-358/93 und C-416/93 (Slg. 1995, I-361, Randnr. 10).

6 — A. a. O., Randnr. 9.

Vorbehaltlich des Kapitels über den Kapitalverkehr umfaßt die Niederlassungsfreiheit die Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeiten sowie die Gründung und Leitung von Unternehmen, insbesondere von Gesellschaften im Sinne des Artikels 58 Absatz 2, nach den Bestimmungen des Aufnahmestaats für seine eigenen Angehörigen."

19. Schließlich sichert Artikel 8a Absatz 1 EG-Vertrag jedem Unionsbürger wie folgt das Recht zu, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten:

„(1) Jeder Unionsbürger hat das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der in diesem Vertrag und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten."

20. Dies ist das erste Mal, daß Sie nach der Auslegung der Bestimmungen des Artikels 8a EG-Vertrag gefragt werden. Ich glaube jedoch nicht, daß diese Bestimmung auf den vorliegenden Fall anzuwenden gewesen wäre, und zwar aus den gleichen Gründen, die Sie in Ihrer Rechtsprechung zur autonomen Anwendung der allgemeinen Grundsätze des Vertrages dargelegt haben [7].

21. Artikel 8a betrifft nämlich das Recht eines jeden Unionsbürgers, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten. Das Aufenthaltsrecht leitet sich jedoch zwangsläufig aus dem in Artikel 52 des Vertrages verankerten spezifischen Recht, sich frei niederzulassen, ab. Somit ist jede Regelung, die mit Artikel 52 unvereinbar ist, notwendig auch mit Artikel 8a unvereinbar.

22. Nach meiner Meinung ist Artikel 7 EWG-Vertrag nicht anwendbar. Sie haben nämlich im Urteil vom 4. Oktober 1991, Kommission/Vereinigtes Königreich, entschieden, daß der in Artikel 7 EWG-Vertrag enthaltene Grundsatz der Nichtdiskriminierung in bezug auf die Staatsangehörigkeit autonom nur für durch das Gemeinschaftsrecht geregelte Fälle gilt, für die der Vertrag keine besonderen Nichtdiskriminierungsregeln vorsieht:

„Artikel 7 EWG-Vertrag [kann] nach ständiger Rechtsprechung (vgl. zum Beispiel Urteil vom 30. Mai 1989 in der Rechtssache 305/87, Kommission/Griechenland, Slg. 1989, 1461, Randnr. 13) autonom nur auf durch das Gemeinschaftsrecht geregelte Fallgestaltungen angewendet werden ..., für die der Vertrag keine besonderen Diskriminierungsverbote vorsieht." [8]

7 — Vgl. unten, Nrn. 22 und 23 meiner Schlußanträge.

8 — Rechtssache C-246/89 (Slg. 1991, I-4585, Randnr. 17).

23. Im selben Urteil haben Sie entschieden, daß dies bei Artikel 52 EWG-Vertrag der Fall ist:

„... das in Artikel 7 EWG-Vertrag aufgestellte allgemeine Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit [ist] durch Artikel 52 EWG-Vertrag in dem besonderen Bereich, den dieser regelt, umgesetzt worden[,] und ... folglich [ist] jede Regelung, die mit dieser Bestimmung unvereinbar ist, auch mit Artikel 7 EWG-Vertrag unvereinbar ...“ [9]

24. Ich denke, daß das Gemeinschaftsrecht der Verpflichtung, seinen Führerschein unter den in den deutschen Rechtsvorschriften vorgesehenen Voraussetzungen umschreiben zu lassen, grundsätzlich nicht entgegensteht, und zwar aus zwei wesentlichen Gründen: wegen der Richtlinie 80/1263 und wegen Ihrer Rechtsprechung.

Erstens: Ihre Rechtsprechung

25. In dem erwähnten Urteil Choquet — d. h. noch vor dem Inkrafttreten der Richtlinie 80/1263 — haben Sie ausgeführt:

„... es [ist] grundsätzlich nicht unvereinbar mit dem Gemeinschaftsrecht ..., daß ein Mitgliedstaat von den Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten bei dauernder Niederlassung in seinem Hoheitsgebiet für das Führen von Kraftfahrzeugen den Erwerb einer nationalen Fahrerlaubnis verlangt, selbst wenn sie Inhaber einer von den Behörden ihres Herkunftslandes erteilten Fahrerlaubnis sind.“ [10]

26. Um zu dieser Feststellung zu gelangen, haben Sie den Mitgliedstaaten die volle Befugnis zuerkannt, die Voraussetzungen festzulegen, unter denen die ausländischen Fahrerlaubnisse anerkannt oder gegen eine nationale Fahrerlaubnis ausgetauscht werden können, *weil* die Regeln bezüglich der Verkehrssicherheit auf den öffentlichen Wegen in ihrem eigenen Hoheitsgebiet in erster Linie in den Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten fallen [11].

27. Dementsprechend haben Sie die von den nationalen Behörden getroffenen Maßnahmen für rechtmäßig gehalten, die ihnen die Prüfung erlauben sollen, ob jeder in ihrem Hoheitsgebiet ansässige Fahrer Inhaber einer Fahrerlaubnis ist, die den Anforderungen genügt, die an die eigenen Staatsangehörigen gestellt werden [12], *sofern* diese Maßnahmen

9 — A. a. O., Randnr. 18.

10 — Randnr. 9.

11 — A. a. O., Randnr. 6.

12 — A. a. O., Randnr. 7.

vernünftigerweise mit den Bedürfnissen der Sicherheit des Straßenverkehrs in Verbindung gebracht werden können. Die Umschreibungspflicht muß somit als eine dieser Maßnahmen betrachtet werden.

29. Der Wortlaut von Artikel 8 Absatz 1 Unterabsatz 1 Satz 2 der Richtlinie 80/1263 ist meiner Meinung nach völlig eindeutig. Er sieht *ausdrücklich* die Verpflichtung zum Umtausch des einzelstaatlichen Führerscheins oder des Führerscheins nach dem EG-Modell innerhalb des Jahres, das auf den Erwerb des ordentlichen Wohnsitzes folgt, vor.

Zweitens: die Richtlinie 80/1263

28. Artikel 8 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Richtlinie 80/1263 bestimmt:

30. Die Prüfung aller Bestimmungen und der allgemeinen Systematik der Richtlinie 80/1263 sowie eine Untersuchung ihrer Ratio legis lassen erkennen, daß diese Verpflichtung mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist.

„Die Mitgliedstaaten sehen vor, daß, wenn der Inhaber eines von einem Mitgliedstaat ausgestellten gültigen einzelstaatlichen Führerscheins oder eines Führerscheins nach dem EG-Modell in einem anderen Mitgliedstaat einen ordentlichen Wohnsitz erwirbt, sein Führerschein dort längstens ein Jahr nach Erwerb des Wohnsitzes gültig bleibt. Innerhalb dieser Frist stellt der Mitgliedstaat, in dem der Betreffende seinen ordentlichen Wohnsitz erworben hat, auf Antrag des Inhabers gegen Abgabe des Führerscheins einen Führerschein (EG-Modell) der entsprechenden Klasse oder der entsprechenden Klassen aus, ohne von ihm die Erfüllung der in Artikel 6 vorgesehenen Voraussetzungen zu verlangen. Dieser Mitgliedstaat kann jedoch den Umtausch des Führerscheins in den Fällen verweigern, in denen seine innerstaatlichen Rechtsvorschriften einschließlich der medizinischen Normen der Ausstellung des Führerscheins entgegenstehen."

31. Die Richtlinie 80/1263 stellt gegenüber der früheren Situation einen wirklichen Fortschritt dar, da bis dahin keine Gemeinschaftsvorschrift über die Erteilung und die gegenseitige Anerkennung von Führerscheinen erlassen worden war.

32. Der Zweck, den der Gemeinschaftsgesetzgeber 1980 verfolgt hat, ist ein doppelter:

— *Erstens* geht es darum, die Freizügigkeit der Gemeinschaftsangehörigen zu gewährleisten, die sich in einem anderen

Mitgliedstaat als dem, der den ursprünglichen Führerschein ausgestellt hat, niederlassen [13];

— *zweitens* soll den Mitgliedstaaten ihre natürliche Zuständigkeit für die Verkehrssicherheit auf ihren eigenen öffentlichen Straßennetzen nicht genommen werden [14].

33. Aus diesem Grund erlaubt es der Gemeinschaftsgesetzgeber in der ersten Phase dieser Harmonisierung, auch wenn er ein EG-Modell für den nationalen Führerschein einführt [15] und den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung der nationalen Führerscheine seitens der Mitgliedstaaten und des automatischen Umtauschs der Führerscheine von Inhabern, die ihren Wohn- oder Arbeitsort von einem Mitgliedstaat in einen anderen verlegen [16], aufstellt, daß die Mitgliedstaaten *eine gewisse Zuständigkeit* hinsichtlich der für den Führerschein geltenden Vorschriften behalten [17].

34. Der Ausgleich zwischen diesen beiden anscheinend widersprüchlichen Zwecken wird durch das Bestreben geschaffen, eine bessere Straßenverkehrssicherheit innerhalb der Gemeinschaft zu gewährleisten [18]. So muß der nationale Gesetzgeber, der von der Möglichkeit Gebrauch machen will, von den Gemeinschaftsvorschriften über die Ausstellung, die Gültigkeit oder den Umtausch des Führerscheins abzuweichen, die Verfolgung dieses einzigen Zieles — *eine bessere Straßenverkehrssicherheit auf den öffentlichen Wegen* — nachweisen können. Andernfalls könnten diese nationalen Maßnahmen als mittelbare Beeinträchtigung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit und des Rechts auf freie Niederlassung, die durch Artikel 52 EG-Vertrag garantiert sind, und damit als mit dem Vertrag unvereinbar angesehen werden.

35. *Desgleichen* bin ich, *was insbesondere die Frage des Umtauschs des Führerscheins betrifft*, der Meinung, daß, obwohl Artikel 8 Absatz 1 Unterabsatz 1 Satz 2 der Richtlinie 80/1263 allgemein abgefaßt ist, die Fälle begrenzt sind, in denen ein Mitgliedstaat den Umtausch verweigern darf [19]. Dies ergibt sich nicht nur aus der Untersuchung des Artikels 8 insgesamt, sondern, wie ich dargelegt habe, auch aus der allgemeinen Systematik sowie der Zielsetzung der Richtlinie 80/1263.

13 — Erste, zweite, dritte und vierte Begründungserwägung der Richtlinie 80/1263.

14 — Ibidem, sechste Begründungserwägung.

15 — Ibidem, Artikel 1.

16 — Ibidem, erste und zweite Begründungserwägung.

17 — Insbesondere in bezug auf die Ausstellung (Artikel 6 Absatz 2) und die Gültigkeit (Artikel 7 und 9) des Führerscheins.

18 — Erste Begründungserwägung der Richtlinie 80/1263.

19 — Es handelt sich um die Fälle, in denen a) Personen unter 18 Jahren ein Führerschein erteilt worden ist (Artikel 5 Absatz 2); b) die von dem Mitgliedstaat, in dem der Führerscheininhaber seinen Wohnsitz erwirbt, festgesetzten gesundheitlichen Normen strenger sind (Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a); c) der Führerschein erworben wurde, während sein Inhaber in dem Mitgliedstaat, in dem er den Umtausch beantragt, seinen Wohnsitz hatte (Artikel 8 Absatz 1, a contrario); d) mögliche Sanktionen gegen den Führerscheininhaber verhängt wurden und ihm das Führen eines Fahrzeugs untersagen (Artikel 8 Absatz 1).
Es ist zu bemerken, daß der Vertreter der Bundesrepublik Deutschland in der Sitzung ausgeführt hat, daß die nationalen deutschen Rechtsvorschriften über die Umschreibung von Führerscheinen keine anderen Ausnahmen als die genannten vorsehen.

36. Nach meiner Meinung bekundet nämlich der Gemeinschaftsgesetzgeber mit der Verwendung des Präsens Indikativ in Artikel 8 Absatz 1 Unterabsatz 1 Satz 2 seinen Willen, *den Grundsatz des automatischen Umtauschs aufzustellen*:

„... *stellt* der Mitgliedstaat, in dem der Betreffende seinen ordentlichen Wohnsitz erworben hat, auf Antrag des Inhabers gegen Abgabe des Führerscheins einen Führerschein (EG-Modell) der entsprechenden Klasse oder der entsprechenden Klassen *aus*, ohne von ihm die Erfüllung der in Artikel 6 vorgesehenen Voraussetzungen zu verlangen." [20]

Artikel 8 Absatz 1 Unterabsatz 1 Satz 3 ist so auszulegen, daß er eine Ausnahme von der Regel darstellt.

37. Die Untersuchung der allgemeinen Systematik sowie der Zielsetzung der Richtlinie 80/1263 bestätigt diese Auffassung. Da es, wie wir gesehen haben [21], das Hauptziel der Richtlinie 80/1263 ist, die Freizügigkeit der Gemeinschaftsangehörigen sicherzustellen, die sich in einem anderen Mitgliedstaat als dem, der den Führerschein ausgestellt hat, niederlassen, ist daraus der Schluß zu ziehen, daß die Mitgliedstaaten nur unter der Voraussetzung vom automatischen Umtausch abweichen können, daß diese Abweichungen durch das Bestreben gerechtfertigt sind, den Verkehrsteilnehmern eine bessere Straßenverkehrssicherheit zu gewährleisten. Eine andere Auslegung dieses Gemeinschaftstextes würde ihm jede praktische Wirksamkeit nehmen.

38. Eine neue Stufe bei dieser Harmonisierung wurde mit der Richtlinie 91/439/EWG des Rates vom 29. Juli 1991 über den Führerschein [22] erreicht, die den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung der von den Mitgliedstaaten ausgestellten Führerscheine tatsächlich durchführt [23], indem sie die Umtauschpflicht beseitigt. Dieser Gemeinschaftstext wird am 1. Juli 1996 in Kraft treten [24].

39. Zum Abschluß dieser Ausführungen vertrete ich die Ansicht, daß die Grundsätze der Freizügigkeit und der Niederlassungsfreiheit dahin auszulegen sind, daß sie es nicht ausschließen, daß nationale Rechtsvorschriften jeden Gebietsansässigen, der Inhaber eines von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins ist, verpflichten, diesen Führerschein innerhalb des Jahres nach der Begründung seines gewöhnlichen Aufenthalts gegen einen nationalen Führerschein umzutauschen, *jedoch unter der Voraussetzung, daß die in dieser nationalen Regelung aufgestellten Voraussetzungen* im Hinblick auf den Inhaber eines von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins die Zielsetzung der betreffenden Gemeinschaftsvorschrift im Verhältnis zu sämtlichen Vorschriften beachten. Hierzu ist es erforderlich, daß sie vernünftigerweise mit den Bedürfnissen der Sicherheit des Straßenverkehrs in Verbindung gebracht werden können.

20 — Hervorhebung von mir.

21 — Vgl. insbesondere Nrn. 30 bis 34 meiner Schlußanträge.

22 — ABl. L 237, S. 1.

23 — Artikel 1 Absatz 2.

24 — Artikel 13.

II — Verstoßen die in den streitigen nationalen Rechtsvorschriften vorgesehenen Sanktionen gegen das Gemeinschaftsrecht?

40. Nach den Angaben des vorlegenden Gerichts handelt es sich bei der durch die deutschen Rechtsvorschriften für den Fall der Nichtbeachtung des Umschreibungsverfahrens vorgesehenen Sanktion um eine Strafe, die, wegen des Delikts des Fahrens ohne Fahrerlaubnis, bis zu einem Freiheitsentzug von einem Jahr — oder von sechs Monaten, wenn die Tat fahrlässig begangen wurde — gehen kann.

41. Da ich zu dem Ergebnis gelangt bin, daß die Umschreibungspflicht grundsätzlich nicht gegen das Gemeinschaftsrecht verstößt, muß ich den nationalen Behörden das Recht zuerkennen, die Nichtbeachtung des Umschreibungsverfahrens mit Sanktionen zu belegen. Gemäß Ihrem Urteil vom 31. März 1993, Kraus [25], dürfen jedoch die verhängten Strafen nicht außer Verhältnis zu der Art des begangenen Verstoßes stehen.

42. Wenn somit in dem uns vorliegenden Fall der nationale Führerschein, dessen Inhaberin Frau Skanavi ist, die Merkmale aufwies, die zur automatischen Umschreibung in Deutschland geführt hätten, stünde es offensichtlich außer Verhältnis zu dem mit den deutschen Rechtsvorschriften verfolgten Ziel, wenn deren Mißachtung zur Folge hätte, daß gegen Frau Skanavi Strafen verhängt würden, die mit denen vergleichbar sind, die gegen einen Täter verhängt werden, der ohne jede Erlaubnis ein Fahrzeug führt — d. h., ohne daß er sich jemals mit Erfolg einer Prüfung zur Erteilung der Fahrerlaubnis unterzogen hat. Der Vertreter der Bundesrepublik Deutschland hat in der Sitzung darauf hingewiesen, daß das vorlegende Gericht nicht verpflichtet sei, die in den fraglichen Vorschriften vorgesehene Höchststrafe zu verhängen, sondern daß es mildere Sanktionen, z. B. bloße Geldstrafen, anwenden könne.

43. Wie Sie im erwähnten Urteil Kraus ausgeführt haben, ist es Sache des nationalen Gerichts, zu prüfen, ob die in der Regelung des betreffenden Mitgliedstaats vorgesehenen Sanktionen nicht so schwer sind, daß sie zum Hindernis für die vom Vertrag garantierten grundlegenden Freiheiten werden:

„... die nationalen Behörden [sind] zwar berechtigt, im Fall der Nichtbeachtung des Genehmigungsverfahrens Sanktionen zu verhängen; diese dürfen jedoch nicht außer Verhältnis zu der Art des begangenen Verstoßes stehen. Hierbei ist es Sache des nationalen Gerichts, zu prüfen, ob die in der Regelung des betreffenden Mitgliedstaats insoweit vorgesehenen Sanktionen nicht so schwer sind, daß sie zum Hindernis für die vom Vertrag garantierten grundlegenden Freiheiten werden." [26]

25 — Rechtssache C-19/92 (Slg. 1993, I-1663, Randnr. 41).

26 — Ibidem.

44. Im Ergebnis schlage ich Ihnen vor, die Frage des Amtsgerichts Tiergarten in Berlin folgendermaßen zu beantworten:

Artikel 52 EWG-Vertrag ist dahin auszulegen, daß er es grundsätzlich nicht ausschließt, daß ein Aufnahmemitgliedstaat

1) den Umtausch eines von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins gegen einen nationalen Führerschein innerhalb eines Jahres nach der Begründung des gewöhnlichen Aufenthalts seines Inhabers im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats verlangt; ein solches Erfordernis kann jedoch eine mittelbare Beeinträchtigung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit und des Rechts auf freie Niederlassung, die durch Artikel 52 des Vertrages garantiert sind, darstellen, wenn die in der nationalen Regelung im Hinblick auf den Inhaber des ausländischen Führerscheins aufgestellten Voraussetzungen nicht vernünftigerweise mit den Bedürfnissen der Sicherheit des Straßenverkehrs in Verbindung gebracht werden können;

2) den Verstoß gegen die Umschreibungspflicht mit strafrechtlichen Sanktionen belegt, unter der Voraussetzung, daß diese Sanktionen nicht außer Verhältnis zur Schwere der Tat stehen, wobei das nationale Gericht zu beurteilen hat, ob der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachtet ist.