SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCIS G. JACOBS
vom 13. Februar 1992 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Im vorliegenden Verfahren hat das Tribunal de Relação (Berufungsgericht) Lissabon vier Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt, denen zufolge geklärt werden soll, ob bestimmte innerstaatliche Beschränkungen des Fahrunterrichts für Kraftfahrzeuge mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind. Das Tribunal de Relação möchte wissen, ob die Beschränkungen mit den Vertragsvorschriften über die Freizügigkeit und den freien Dienstleistungsverkehr sowie den Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrags vereinbar sind, und es möchte Klarheit bekommen über die Auslegung und die Wirkungen der Ersten Ratsrichtlinie 80/1263/EWG vom 4. Dezember 1980 zur Einführung eines EG-Führerscheins (ABl. 1980, L 375, S. 1), die im folgenden „Führerscheinrichtlinie" genannt werden soll.

2. Das Vorabentscheidungsersuchen geht auf ein beim Tribunal de Relação anhängiges Berufungsverfahren zurück, das gegen die Entscheidung des Gerichts von Loures eingeleitet worden ist, in der der Angeklagte wegen Verstoßes gegen Artikel 7 Absatz 1 des Gesetzesdekrets Nr. 6/82 vom 12. Januar 1982 (im folgenden: Gesetzesdekret) zu einer Strafe von 20 000 ESC verurteilt worden ist. Artikel 7 des Gesetzesdekrets schreibt vor, daß Fahrschulen nur auf dem Gebiet der Gemeinde Unterricht erteilen dürfen, in der sie ansässig sind, es sei denn, es liege eine besondere Genehmigung vor oder es fehle in angrenzenden Gemeinden an Fahrschulen. Am 27. Mai 1989 wurde festgestellt, daß der Angeklagte auf einer Autobahn in der Gemeinde Loures Fahrstunden gab, obwohl er bei einer Fahrschule beschäftigt war, die in der angrenzenden Gemeinde Lissabon ansässig ist. Die Gemeinde Loures hat eigene Fahrschulen und der Arbeitgeber des Angeklagten verfügte über keine besondere Genehmigung, in dieser Gemeinde Fahrunterricht zu erteilen.

Vereinbarkeit mit dem EWG-Vertrag

3. Die beiden ersten vom Tribunal de Relação vorgelegten Fragen haben folgenden Wortlaut:

1) Kann oder muß angenommen werden, daß Artikel 7 Absatz 1 des portugiesischen Gesetzesdekrets Nr. 6/82 gegen die Bestimmungen über die Freizügigkeit und den freien Dienstleistungsverkehr und insbesondere gegen die Artikel 52, 53, 54 Absätze 2 und 3 Buchstabe c, 56 und 57 EWG-Vertrag (über das Niederlassungsrecht), 60 Buchstabe a, 63 Absatz 2 und 65 EWG-Vertrag (über den freien Dienstleistungsverkehr) sowie 85 Absatz 1 Buchstabe c EWG-Vertrag (über die Wettbewerbsregeln) verstößt und daher nicht anwendbar ist?

* Originalsprache: Englisch.

2) Sind die Bestimmungen über die Freizügigkeit, den freien Dienstleistungsverkehr und den freien Warenverkehr, die die Bürger oder Waren eines Staates im Hinblick auf Situationen betreffen, die in einem anderen Mitgliedstaat der Gemeinschaft eintreten auch auf die Fälle anwendbar, in denen sich die möglichen Beschränkungen des freien Verkehrs in bezug auf Bürger eines einzelnen Staates und in dessen Gebiet auswirken?

Meines Erachtens ist angebracht, zuerst auf die zweite Frage einzugehen.

Frage 2

4. Der zweiten Frage zufolge soll im wesentlichen geklärt werden, ob die Vertragsbestimmungen über die Freizügigkeit, den freien Dienstleistungsverkehr und den freien Warenverkehr auf rein interne Situationen eines Mitgliedstaats anwendbar sind, d. h. auf Situationen, in denen es kein Element gibt, das den Fall mit einem anderen Mitgliedstaat in Verbindung bringt. Anzumerken ist jedoch, daß es im vorliegenden Fall offenbar nicht um ein Problem des freien Warenverkehrs geht, der von der Freizügigkeit und vom freien Dienstleistungsverkehr zu unterscheiden ist.

5. Der Gerichtshof hat wiederholt festgestellt, daß die Vertragsvorschriften über die Freizügigkeit und den freien Dienstleistungsverkehr nicht auf Situationen anwendbar sind, die sich in jeder Hinsicht nur auf einen einzigen Mitgliedstaat beziehen: vgl. zum Niederlassungsrecht Rechtssache 20/87 (Gauchard, Slg. 1987, 4879, Randnrn. 10 bis 12), verbundene Rechtssachen C-54/88, C-91/88 und C-14/89 (Nino, Slg. 1990, I-3537, Randnrn. 10 und 11) und verbundene Rechtssachen C-330/90 und C-331/90 (Lopez Brea und Hildago Palacios, Slg. 1992, I-323, Randnr. 7); sowie zum freien Dienstleistungsverkehr Rechtssache 52/79 (Debauve, Slg. 1980, 833, Randnr. 9) und Rechtssache C-41/90 (Höfner, Slg. 1991, I-1979, Randnrn. 37 bis 39). Soweit es um die Freizügigkeit und den freien Dienstleistungsverkehr geht, ist somit klar, daß die zweite Frage verneint werden muß.

6. Im übrigen sind die Umstände des vorliegenden Falles beispielhaft für eine rein interne, allein Portugal betreffende Situation. So ist der Angeklagte offenbar portugiesischer Staatsbürger, der von einer in Portugal ansässigen Fahrschule beschäftigt wird. Nichts spricht dafür, daß im vorliegenden Fall Dienstleistungen durch oder gegenüber Personen, die aus anderen Mitgliedstaaten kommen, beschränkt werden. Die theoretische Möglichkeit, daß der Angeklagte in Zukunft Schüler aus anderen Mitgliedstaaten haben kann, ist im übrigen für die Herstellung einer solchen Beziehung nicht ausreichend: vgl. Rechtssache C-41/90 (Höfner, Randnr. 39 des Urteils). Angesichts der Antwort, die ich zu der zweiten Frage vorgeschlagen habe, ist es daher für die Beantwortung der ersten Frage nur notwendig, die Vereinbarkeit der fraglichen innerstaatlichen Regelung mit den Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrags zu prüfen.

Frage 1

7. Nach der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofes können Mitgliedstaaten keine Maßnahmen aufrechterhalten, die die Artikel 85 und 86 EWG-Vertrag ihrer Wirksamkeit berauben. Solche Maßnahmen sind gemäß Artikel 5 Absatz 2 oder — so-

weit anwendbar — gemäß Artikel 90 Absatz 1 untersagt. Ein Mitgliedstaat darf insbesondere nicht eine Situation herstellen, in der Unternehmen gezwungen sind, sich in einer Weise zu verhalten, die — ginge sie auf eine Vereinbarung oder auf eine abgestimmte Verhaltensweise zurück — gegen Artikel 85 verstoßen würde und dies ganz unabhängig davon, ob es sich bei den fraglichen Unternehmen um solche handelt, denen der Mitgliedstaat besondere oder ausschließliche Rechte gewährt hat: vgl. Rechtssache 13/77 (GB-Inno, Slg. 1977, 2115, Randnrn. 32, 33 und 42) und Rechtssache 41/90 (Höfner, Randnr. 27).

8. So sind grundsätzlich innerstaatliche Vorschriften verboten, nach denen Unternehmen verpflichtet sind, sich in einer Weise zu verhalten, die gegen Artikel 85 Absatz 1 Buchstabe c EWG-Vertrag verstoßen würde, z. B. weil die Maßnahme darauf hinauslaufen würde, den Markt nach geographischen Gesichtspunkten aufzuteilen. Die im vorliegenden Fall zu beurteilende Maßnahme ist sicherlich wettbewerbswidrig, und es wurden für sie keine überzeugenden Gründe angeführt. Von einem Verstoß gegen Artikel 85 Absatz 1 kann jedoch nur gesprochen werden, wenn die fragliche Praxis geeignet ist, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen. In ihren schriftlichen Erklärungen hat die Kommission ausgeführt, es sei nicht zu erkennen, wie der zwischenstaatliche Handel im vorliegenden Fall beeinträchtigt sein könnte, was etwa der Fall wäre, wenn trotz des Bestehens der fraglichen innerstaatlichen Vorschriften Fahrschulen aus anderen Mitgliedstaaten versuchen würden, Unterricht in Portugal zu erteilen.

9. Es ist jedoch gegen den von der Kommission im vorliegenden Verfahren vertretenen Standpunkt hervorzuheben, daß die Prüfung, ob eine Vereinbarung oder eine Verhaltensweise geeignet ist, den Handel zwischen Mitgliedstaaten im Sinne des Artikels 85 Absatz 1 EWG-Vertrag zu beeinträchtigen, nicht identisch ist mit der Prüfung, ob eine Situation im Hinblick auf die Anwendung der Vertragsbestimmungen über die Freizügigkeit und den freien Dienstleistungsverkehr anderen als rein internen Charakter hat. So kann beispielsweise von einer Alleinvertriebsvertretung angenommen werden, daß sie tatsächlich oder potentiell den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt, auch wenn alle an der Vereinbarung beteiligten Parteien in demselben Mitgliedstaat ansässig sind und sich die Vereinbarung allein auf den Vertrieb inländischer Erzeugnisse bezieht; denn eine solche Vereinbarung kann gleichwohl Auswirkungen auf den Vertrieb anderer Erzeugnisse haben: vgl. Rechtssache 126/80 (Salonia, Slg. 1981, 1563, Randnrn. 14 bis 16). Nach meiner Ansicht gilt dasselbe auch bei einer sich auf Dienstleistungen beziehenden Vereinbarung. Im vorliegenden Fall haben die fraglichen Bestimmungen indessen keine Auswirkungen, wie sie für die Anwendung von Artikel 85 erforderlich sind. Die fraglichen Vorschriften müßten nämlich, sollten sie vom Verbot des Artikels 85 Absatz 1 Buchstabe c in Verbindung mit Artikel 5 erfaßt werden, Auswirkungen haben, die denen eines Netzes von Vereinbarungen oder abgestimmter Verhaltensweisen zwischen portugiesischen Fahrlehrern gleichwertig wären. Klar ist jedoch, daß ein solches Netz die Freiheit nichtportugiesischer Lehrer, ihre Dienste in Portugal anzubieten, nicht beeinträchtigen würde. Die innerstaatlichen Vorschriften selbst können natürlich eine solche Einschränkung mit sich bringen, sie würden dann aber — wenn überhaupt — eher von Artikel 59 als von Artikel 85 erfaßt werden.

10. Ich komme daher zu dem Ergebnis, daß innerstaatliche Vorschriften wie die des Artikels 7 Absatz 1 des Gesetzesdekrets unter Umständen wie denen des vorliegenden Falles nicht gegen die Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrags verstoßen.

Vereinbarkeit mit der Führerscheinrichtlinie

11. Die dritte und die vierte vom Tribunal de Relação vorgelegten Fragen haben folgenden Wortlaut:

3) Kann oder muß angenommen werden, daß die genannte Richtlinie 80/1263/EWG, obwohl sie die Fahrprüfung betrifft, voraussetzt, daß der Fahrunterricht ähnlichen Erfordernissen entspricht, daß er also, so weit möglich, auf Autobahnen und unter den verschiedenen für die Prüfung empfohlenen Verkehrsbedingungen erteilt wird?

4) Kann oder muß schließlich angenommen werden, daß die betreffende Richtlinie den Charakter einer einfachen Richtlinie gemäß Artikel 189 EWG-Vertrag hat, so daß sie den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel für ihre Umsetzung überläßt (d. h. daß sie nur „Rezeptions"-Charakter hat), oder ist sie trotz ihrer Bezeichnung als Richtlinie als eine Richtlinie allgemeinen und zwingenden Charakters wie diejenigen, die gemäß den Artikeln 56, 63 und 87 EWG-Vertrag erlassen werden, anzusehen?

Was mit der Frage 3 gemeint ist, ist klar: Das Tribunal de Relação möchte wissen, ob die Führerscheinrichtlinie, in der verschiedene Anforderungen an die Ausstellung von Führerscheinen und die Art der Fahrprüfung, die vor Ausgabe des Führerscheins durchzuführen ist, festgelegt sind, auch so zu verstehen ist, daß in ihr stillschweigend Anforderungen an den den Fahrschülern zu erteilenden Fahrunterricht festgelegt sind. Das Tribunal de Relação möchte insbesondere wissen, ob von dem Erfordernis auszugehen ist, daß der Fahrunterricht zum Teil auf einer Autobahn zu erteilen ist.

12. Im Gegensatz dazu ergibt die vierte vom Tribunal de Relação gestellte Frage nach ihrem Wortlaut keinen rechten Sinn. Das Gemeinschaftsrecht unterscheidet nicht zwischen Richtlinien im Sinne von Artikel 189 EWG-Vertrag und Richtlinien, die gemäß den Artikeln 56, 63 oder 87 erlassen werden: letztere sind nur Anwendungsfälle der ersteren. Ich denke aber, daß es dem Tribunal de Relação im wesentlichen darum geht, zu erfahren, ob den einschlägigen Bestimmungen der Führerscheinrichtlinie unmittelbare Wirkung zukommt, d. h. ob einzelne sich darauf einem Mitgliedstaat gegenüber, der sie nicht in innerstaatliches Recht umgesetzt hat, berufen können.

Frage 3

13. Ich wende mich zunächst der Frage zu, ob die Führerscheinrichtlinie irgendwelche Auswirkungen auf die von den Mitgliedstaaten an die Ausgestaltung des Fahrunterrichts zu stellenden Anforderungen hat. In seinen schriftlichen Erklärungen hat der Angeklagte die Ansicht vertreten, aus der Richtlinie ergebe sich, daß die Mitgliedstaaten insbesondere gehalten seien, dafür zu sorgen, daß der Fahrunterricht wenigstens teilweise auf Autobahnen oder auf Straßen außerhalb geschlossener Ortschaften stattfindet.

14. In Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie heißt es:

„Die Ausstellung des Führerscheins hängt ... ab von

a) dem Bestehen einer praktischen und theoretischen Prüfung sowie der Erfüllung gesundheitlicher Normen, die in ihren Mindestanforderungen nicht wesentlich von den in den Anhängen II und III vorgesehenen Anforderungen nach unten abweichen dürfen;

...“

Der Anhang II hat die Überschrift „Mindestanforderungen für die Führerprüfungen“, und sieht zwei Gruppen von Anforderungen, eine für die theoretische und eine andere für die praktische Prüfung vor. Zu den für die praktische Prüfung vorgesehenen Anforderungen gehören die unter Ziffer 9 mit der Überschrift „Ort der Prüfung“ aufgeführten:

„Der Prüfungsteil nach Ziffer 5 darf auf einem besonderen Prüfgelände durchgeführt werden; in diesem Fall sollten genaue Kriterien festgelegt werden, um die Befähigung des Bewerbers, das Fahrzeug zu führen, objektiv bewerten zu können. Wenn möglich, ist der Prüfungsteil nach Ziffer 6 auf Straßen außerhalb geschlossener Ortschaften und auf Autobahnen sowie im Stadtverkehr durchzuführen.“

15. Der Angeklagte argumentiert wie folgt. Aus dem zweiten Satz der Ziffer 9 ergebe sich mit Klarheit, daß ein Teil der Fahrprüfung, wenn möglich, auf Autobahnen oder auf Straßen außerhalb geschlossener Ortschaften durchzuführen sei. Für Prüfungen im Bereich von Lissabon sei dies, obwohl die Gemeinde Lissabon keine solchen Straßen habe, tatsächlich möglich, weil sie sich doch in angrenzenden Gemeinden fänden. Daraus folge, daß die Fahrprüfung in Lissabon zum Teil auf solchen Straßen stattfinden müsse, und daraus wiederum, daß es für Personen, die sich auf die Prüfung vorbereiteten, möglich sein müsse, Fahrunterricht auf ihnen zu erhalten, auch wenn die von ihnen ausgewählte Fahrschule in der Gemeinde Lissabon ansässig sei. Dementsprechend hätten Fahrlehrer in Lissabon das Recht, Fahrunterricht auf der Autobahn zu erteilen, und dieses Recht könne bei einem innerstaatlichen Gericht geltend gemacht werden, um die Anwendung von Artikel 7 Absatz 1 des Gesetzesdekrets auszuschließen.

16. Dagegen hat die Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen den Standpunkt vertreten, die Richtlinie räume den Mitgliedstaaten einen größeren Entscheidungsspielraum ein als der Angeklagte annehme. In einigen Gegenden Portugals könne die nächste Autobahn 200 km von dem Ort entfernt sein, an dem die Fahrprüfung abgenommen werde. Unter solchen Umständen könne das Erfordernis, einen Teil der Fahrprüfung „wenn möglich“ auf der Autobahn durchzuführen, einen Mitgliedstaat nicht daran hindern, festzulegen, daß die Prüfung in keinem Falle auf der Autobahn stattfinde. Ein Mitgliedstaat habe das Recht, für sein gesamtes Staatsgebiet eine einheitliche Fahrprüfung vorzusehen, bei der berücksichtigt werde, daß es in einigen Gegenden in der Nähe keine Autobahn gebe. Das Vereinigte Königreich wies in seinen schriftlichen Erklärungen außerdem darauf hin, daß Fahranfänger in einigen Mitgliedstaaten nicht das Recht hätten, auf Autobahnen zu fahren. Auch das seien Umstände, unter denen die Durchführung eines Teils der Fahrprüfung auf der Autobahn im Sinne von Ziffer 9 des Anhangs II nicht „möglich“ sei.

17. Den schriftlichen Erklärungen der portugiesischen Regierung ist zu entnehmen, daß diese, anders als der Angeklagte, nicht der Ansicht ist, es sei möglich, einen Teil der Fahrprüfung selbst in der Gegend von Lissabon auf der Autobahn durchzuführen. Es besteht also Streit über die Auslegung des Begriffes „Möglichkeit", der sich in Anhang II der Richtlinie findet. Mir scheint jedoch, daß der Begriff im Zusammenhang des Anhangs II nicht zu eng ausgelegt werden sollte. So ist zunächst einmal darauf hinzuweisen, daß die französische Fassung der Richtlinie die Wendung „si possible" verwendet, die eher mit „*if* possible" als mit „*wherever* possible" zu übersetzen ist; die portugiesische Fassung verwendet ganz ähnlich die Wendung „se possível". Dem etwas nachdrücklicheren Wortlaut der englischen Fassung sollte also keine Bedeutung beigemessen werden. Es ist auch darauf hinzuweisen, daß die Richtlinie, wie die Kommission und das Vereinigte Königreich in der mündlichen Verhandlung unterstrichen haben, nur den ersten Schritt in einem Vereinheitlichungsverfahren darstellt, das mit der kürzlich angenommenen Ratsrichtlinie 91/439/EWG über den Führerschein (ABl. 1991, L 237, S. 1), die die gegenwärtig zu behandelnde Richtlinie ab 1. Juli 1996 ersetzen soll, fortgesetzt wird; obgleich einzuräumen ist, daß die Richtlinien, soweit es um den jetzt interessierenden Text geht, nur geringe Unterschiede aufweisen.

18. Für die Auslegung des Begriffes „möglich", der in Ziffer 9 von Anhang II der geltenden Richtlinie verwendet wird, ist außerdem eine Untersuchung von Ziffer 7 desselben Anhangs hilfreich. Dort heißt es:

„Wenn möglich, ist der Prüfungsteil nach Ziffer 5 vor dem nach Ziffer 6 durchzuführen."

Streng genommen wäre es immer möglich, die Durchführung der unter Ziffer 5 aufgeführten Handlungen vor dem unter Ziffer 6 beschriebenen Verhalten im Verkehr zu prüfen. Es ist daher klar, daß die Wendung „whenever possible" in Ziffer 7 nicht im strengen Sinne zu verstehen ist, sondern daß sie wohl eher die Bedeutung von „reasonably practicable" (vernünftigerweise durchführbar) als von „consistent with the laws of physics" (mit den Gesetzen der Physik vereinbar) hat. Meines Erachtens gilt dasselbe für die Auslegung der Wendung „wherever possible" in Ziffer 9.

19. Nach meiner Meinung ist also ein Mitgliedstaat nicht verpflichtet, eine Fahrprüfung auf einer Autobahn durchführen zu lassen, wenn eine Autobahn in Fahrentfernung vom Prüfungsort vorhanden ist; er hat vielmehr das Recht, eine Regelung vorzusehen, die nach den Umständen am praktikabelsten ist, und dabei auch auf die Einheitlichkeit der Prüfung zu achten. Ein Mitgliedstaat kann insbesondere die Notwendigkeit berücksichtigen, eine für das gesamte Staatsgebiet, in dem bestimmte Teile nicht in der Nähe einer Autobahn liegen, einheitliche Prüfung festzulegen. Ein Mitgliedstaat ist auch berechtigt, legitime, im öffentlichen Interesse liegende Erwägungen zu berücksichtigen und so der Auffassung zu sein, daß es z. B. aus Gründen der Straßenverkehrssicherheit gerechtfertigt ist, für Fahranfänger die Benutzung von Autobahnen zu beschränken. Wenn ein Mitgliedstaat nach allen Umständen einen vernünftigen Gebrauch von seinem Ermessen gemacht hat, kann ihm nicht vorgeworfen werden, er habe die ihm nach Anhang II Ziffer 9 und Artikel 6 Absatz 1 der Führerscheinrichtlinie obliegenden Verpflichtungen verletzt.

20. Es ist ferner darauf hinzuweisen, daß der Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie nur verlangt, daß die für die Fahrprüfung gel-

tenden Anforderungen „nicht wesentlich" von den in Anhang II vorgesehenen Anforderungen „nach unten abweichen". Dies ist ein weiterer Beleg dafür, daß der in Anhang II verwendete Begriff der Möglichkeit nicht in einem zu engen Sinn zu verstehen ist, zeigt doch der Artikel 6 Absatz 1, daß den Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Prüfungsmodalitäten durchweg ein Entscheidungsspielraum zusteht.

21. Unstreitig ist aber jedenfalls, daß die Fahrprüfung in Lissabon nicht auf der Autobahn stattfindet. Die portugiesische Regierung hat nämlich in der mündlichen Verhandlung erklärt, daß es unter allen Umständen ausgeschlossen ist, Fahrschülern Unterricht auf der Autobahn zu geben. Keine Fahrschule in Portugal kann also rechtmäßig Unterricht auf der Autobahn erteilen, und es ist auch unnötig, einen solchen Unterricht vorzusehen, um Bewerber auf die Fahrprüfung vorzubereiten. Selbst wenn also ein Mitgliedstaat entgegen der Ansicht, zu der ich oben gekommen bin, verpflichtet wäre, dafür zu sorgen, daß ein Teil der Fahrprüfung auf der Autobahn stattfindet, so würden sich daraus doch keine Folgerungen für die Gestaltung des Fahrunterrichts in dem Fall ergeben, in dem ein Mitgliedstaat das genannte Erfordernis nicht erfüllt. Bei dieser Sachlage würde der Mitgliedstaat zwar ein Erfordernis der Richtlinie zur Lokalisierung der Fahrprüfung nicht beachten. Es könnte ihm aber meines Erachtens nicht nachgesagt werden, er habe ein weiteres, sich auf die Ausgestaltung des Fahrunterrichts beziehendes Erfordernis mißachtet.

Frage 4

22. Der vierten Frage zufolge soll, wie wir gesehen haben, geklärt werden, ob durch Ziffer 9 von Anhang II der Führerscheinrichtlinie in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 Rechte begründet werden, auf die sich einzelne vor innerstaatlichen Gerichten berufen können. Das Recht, das der Angeklagte im gegenwärtigen Fall geltend machen müßte, um der Anwendung von Artikel 7 Absatz 1 des Gesetzesdekrets zu entgehen, wäre das Recht seiner Schüler, einen Teil der Fahrprüfung auf der Autobahn abzulegen und — damit notwendig verbunden — das Recht, Fahrunterricht auf einer solchen Straße zu erhalten, nötigenfalls auf einer Straße außerhalb der Gemeinde, in der die Fahrschule ansässig ist.

23. Nach der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofes haben Richtlinienbestimmungen unmittelbare Wirkung im innerstaatlichen Recht nur, wenn sie nicht mit Bedingungen versehen und ausreichend genau sind: vgl. das erst vor kurzem ergangene Urteil vom 19. November 1991 in den verbundenen Rechtssachen C-6/90 und C-9/90 (Francovich und Bonifaci/Italien, Slg. 1991, I-5357, Randnr. 11). Ich habe jedoch bereits — oben unter den Nrn. 19 bis 20 — gezeigt, daß sich aus der Richtlinie für die Mitgliedstaaten keine genaue und unbedingte Verpflichtung zur Abhaltung eines Teils der Fahrprüfung auf der Autobahn ergibt; vielmehr können die Mitgliedstaaten nach Maßgabe der innerstaatlichen Umstände bestimmen, ob es möglich ist, ein solches Erfordernis aufzustellen.

24. Zwar schließt der Umstand, daß eine einen Mitgliedstaat verpflichtende Bestimmung dem Staat einen gewissen Entscheidungsspielraum einräumt, nicht notwendig

aus, daß die Bestimmung unmittelbare Wirkung hat, weil ja die Ausübung dieser Befugnis gleichfalls gerichtlicher Kontrolle unterworfen sein kann. So hat beispielsweise der Artikel 48 EWG-Vertrag unmittelbare Wirkungen, obwohl nach Artikel 48 Absatz 3 die mit der Freizügigkeit für die Arbeiter verbundenen Rechte Beschränkungen durch die Mitgliedstaaten unterworfen sind, die sich aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit rechtfertigen lassen. Dementsprechend können sich einzelne vor innerstaatlichen Gerichten auf die durch Artikel 48 begründeten Rechte berufen, wenn ein Mitgliedstaat nach den gegebenen Umständen diese Beschränkungen nicht geltend machen kann: vgl. Rechtssache 41/74 (Van Duyn, Slg. 1974, 1337, Randnr. 7).

25. Im vorliegenden Fall kann aber aus den Gründen, die ich schon angeführt habe, nicht davon die Rede sein, Portugal habe die Grenzen des ihm zustehenden Entscheidungsspielraums verletzt, weil es für keinen Teil der Fahrprüfung die Ablegung auf einer Autobahn vorgesehen hat, und es stellt sich daher die Frage der unmittelbaren Wirkung von Ziffer 9 des Anhangs II der Richtlinie gar nicht. Angesichts der Ergebnisse, zu denen ich gekommen bin, ist es somit nicht notwendig, auf die vierte, dem Gerichtshof gestellte Frage zu antworten.

Schlußfolgerung

26. Nach meiner Auffassung sollte daher auf die dem Gerichtshof vom Tribunal de Relação Lissabon gestellten Fragen wie folgt geantwortet werden:

1) Die Vorschrift eines Mitgliedstaats, nach der das Recht zur Erteilung von Fahrunterricht auf den Straßen einer bestimmten Gemeinde ausschließlich Fahrschulen zusteht, die eine Genehmigung für die Erteilung des Fahrunterrichts haben und in dieser Gemeinde ansässig sind, ist als solche nicht mit Artikel 85 Absatz 1 EWG-Vertrag in Verbindung mit Artikel 5 Absatz 2 unvereinbar.

2) Die Vertragsvorschriften über die Niederlassungsfreiheit und den freien Dienstleistungsverkehr sind nicht auf eine rein interne Situation eines Mitgliedstaates anwendbar wie die, in der ein Angehöriger dieses Staates, der bei einer in ihm ansässigen Schule beschäftigt ist, Personen aus diesem Staat Fahrunterricht erteilt.

3) Ein Mitgliedstaat muß sicherstellen, daß Personen, die sich auf eine von ihm veranstaltete Fahrprüfung vorbereiten, nicht daran gehindert werden, Fahrunterricht auf Straßen zu erhalten, die denen vergleichbar sind, auf denen die Prüfung stattfindet, und dies unabhängig davon, ob die Prüfung den in Artikel 6 Absatz 1 und Anhang II der Ersten Richtlinie 80/1263/EWG des Rates vom 4. Dezember 1980 enthaltenen Anforderungen voll entspricht oder nicht. Die Richtlinie enthält keine anderen Verpflichtungen zur Lokalisierung des Fahrunterrichts.