Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Achte Kammer)

7. Juni 2012*

„Vorabentscheidungsersuchen — Im nationalen Recht fehlende Anerkennung des Anspruchs auf gerichtlichen Rechtsschutz gegen Entscheidungen über die Festsetzung einer Geldbuße für bestimmte Zuwiderhandlungen gegen Verkehrsvorschriften und den Abzug von Führerscheinpunkten — Rein interner Sachverhalt — Unzulässigkeit des Antrags“

In der Rechtssache C-27/11

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Administrativen sad Sofia-grad (Bulgarien) mit Entscheidung vom 27. Dezember 2010, beim Gerichtshof eingegangen am 17. Januar 2011, in dem Verfahren

Anton Vinkov

gegen

Nachalnik Administrativno-nakazatelna deynost

erlässt

DER GERICHTSHOF (Achte Kammer)

unter Mitwirkung der Kammerpräsidentin A. Prechal, der Richterin C. Toader (Berichterstatterin) und des Richters E. Jarašiūnas,

Generalanwältin: J. Kokott,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— der niederländischen Regierung, vertreten durch C. Wissels und B. Koopman als Bevollmächtigte,

— der Europäischen Kommission, vertreten durch R. Troosters und V. Savov als Bevollmächtigte,

aufgrund des nach Anhörung der Generalanwältin ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

* Verfahrenssprache: Bulgarisch.

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung des Art. 2 des am 22. November 1984 in Straßburg unterzeichneten Protokolls Nr. 7 zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden: Protokoll Nr. 7), der Art. 47 und 48 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) sowie der Art. 67 AEUV, 82 AEUV und 91 Abs. 1 Buchst. c AEUV, des Übereinkommens aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über den Entzug der Fahrerlaubnis, dessen Annahme durch die Mitgliedstaaten durch Rechtsakt des Rates vom 17. Juni 1998 empfohlen worden ist (ABl. C 216, S. 2, im Folgenden: Übereinkommen über den Entzug der Fahrerlaubnis), des Übereinkommens über die Zusammenarbeit in Verfahren wegen Zuwiderhandlungen gegen Verkehrsvorschriften und bei der Vollstreckung von dafür verhängten Geldbußen und Geldstrafen, das am 28. April 1999 durch den nach dem Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen eingerichteten Exekutivausschuss angenommen wurde (ABl. 2000, L 239, S. 428, im Folgenden: Übereinkommen über die Zusammenarbeit), und des Rahmenbeschlusses 2005/214/JI des Rates vom 24. Februar 2005 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen (ABl. L 76, S. 16, im Folgenden: Rahmenbeschluss).

2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen Herrn Vinkov, einem bulgarischen Staatsangehörigen, und dem Nachalnik Administrativno-nakazatelna deynost wegen einer Entscheidung der bulgarischen Verkehrspolizei, mit der Herrn Vinkov eine Geldbuße in Höhe von 20 BGN auferlegt und mehrere Führerscheinpunkte abgezogen wurden.

Rechtlicher Rahmen

Protokoll Nr. 7

3 Das Protokoll Nr. 7 sieht in Art. 2, „Rechtsmittel in Strafsachen“, vor:

„(1) Wer von einem Gericht wegen einer Straftat verurteilt worden ist, hat das Recht, das Urteil von einem übergeordneten Gericht nachprüfen zu lassen. Die Ausübung dieses Rechts und die Gründe, aus denen es ausgeübt werden kann, richten sich nach dem Gesetz.

(2) Ausnahmen von diesem Recht sind für Straftaten geringfügiger Art, wie sie durch Gesetz näher bestimmt sind, … möglich …“

Unionsrecht

Das Übereinkommen über den Entzug der Fahrerlaubnis

4 Art. 2 des Übereinkommens über den Entzug der Fahrerlaubnis sieht vor:

„Die Mitgliedstaaten verpflichten sich zur Zusammenarbeit nach Maßgabe dieses Übereinkommens, um zu erreichen, dass Personen, gegen die in einem anderen Mitgliedstaat als in dem, in dem sie ihren ordentlichen Wohnsitz haben, eine Entscheidung über den Entzug der Fahrerlaubnis ergangen ist, sich mit dem Verlassen des Staates der Zuwiderhandlung nicht der Wirkung dieser Entscheidung entziehen können.“

5 Art. 3 Abs. 1 dieses Übereinkommens lautet:

„Der Staat der Zuwiderhandlung teilt dem Wohnsitzstaat unverzüglich jede Entscheidung über den Entzug der Fahrerlaubnis mit, die wegen einer Zuwiderhandlung aufgrund eines im Anhang aufgeführten Verhaltens erlassen worden ist."

6 Gemäß Art. 8 Abs. 1 dieses Übereinkommens sind dieser Mitteilung eine Reihe von Informationen beizufügen, u. a. über die Bestimmungen, die in dem Mitgliedstaat gelten, in dem die Zuwiderhandlung stattgefunden hat, und auf deren Grundlage die Zuwiderhandlung festgestellt wurde, sowie darüber, inwieweit der verhängte Entzug bereits vollstreckt wurde.

7 Art. 8 Abs. 3 lautet:

„Stellt sich heraus, dass die [dem Wohnsitzstaat vom Staat der Zuwiderhandlung] mitgeteilten Informationen nicht ausreichen, um eine Entscheidung [über den Entzug] nach diesem Übereinkommen zu treffen, oder bestehen unter den Umständen des gegebenen Falles insbesondere Zweifel daran, dass die betreffende Person ausreichend Gelegenheit hatte, sich zu verteidigen, so fordern die zuständigen Behörden des Wohnsitzstaates die zuständigen Behörden des Staates der Zuwiderhandlung auf, die erforderlichen Zusatzinformationen unverzüglich zur Verfügung zu stellen."

Übereinkommen über die Zusammenarbeit

8 Art. 2 Abs. 1 des Übereinkommens über die Zusammenarbeit lautet wie folgt:

„Die Vertragsparteien verpflichten sich, in Verfahren wegen Zuwiderhandlungen gegen Verkehrsvorschriften sowie bei der gegenseitigen Vollstreckung von Entscheidungen im Sinne des Übereinkommens so weit wie möglich zusammenzuarbeiten."

9 Art. 6 Abs. 1 dieses Übereinkommens sieht vor:

„Um Übernahme der Vollstreckung von Entscheidungen kann nach diesem Übereinkommen nur ersucht werden, wenn:

a) gegen die Entscheidung keine Rechtsmittel mehr eingelegt werden können und diese Entscheidung im Hoheitsgebiet der ersuchenden Vertragspartei vollstreckbar ist;

…

d) die Entscheidung eine Person betrifft, die im Hoheitsgebiet [der] ersuchten Vertragspartei ihren festen Wohnsitz oder Aufenthalt hat;

e) die verhängte Geldbuße oder -strafe mindestens 40 EUR beträgt.

…"

Rahmenbeschluss

10 Gemäß Art. 1 Buchst. a des Rahmenbeschlusses bezeichnet der Ausdruck „Entscheidung" „eine rechtskräftige Entscheidung über die Zahlung einer Geldstrafe oder Geldbuße durch eine natürliche oder juristische Person, die … von einem Gericht des Entscheidungsstaats in Bezug auf eine nach dessen Recht strafbare Handlung getroffen wurde".

11 Art. 4 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses bestimmt, dass eine solche Entscheidung über eine Geldstrafe oder Geldbuße „den zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats übermittelt werden [kann], in dem die natürliche oder juristische Person, gegen die eine Entscheidung ergangen ist, über Vermögen verfügt oder Einkommen bezieht, sich in der Regel aufhält bzw., im Falle einer juristischen Person, ihren eingetragenen Sitz hat“.

12 Art. 5 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses sieht vor, dass Entscheidungen über Zuwiderhandlungen gegen Verkehrsvorschriften „– wenn sie im Entscheidungsstaat strafbar sind und so wie sie in dessen Recht definiert sind – gemäß diesem Rahmenbeschluss auch ohne Überprüfung des Vorliegens der beiderseitigen Strafbarkeit zur Anerkennung und Vollstreckung [führen]“.

13 Zu diesem Zweck bestimmt Art. 20 Abs. 3 des Rahmenbeschlusses:

„Gibt die in Artikel 4 genannte Bescheinigung Anlass zu der Vermutung, dass Grundrechte oder allgemeine Rechtsgrundsätze gemäß Artikel 6 des [EU-]Vertrags verletzt wurden, kann jeder Mitgliedstaat die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen verweigern. …“

Bulgarisches Recht

Zivilprozessordnung

14 Art. 628 Abs. 1 der Zivilprozessordnung sieht vor:

„Ist die Auslegung einer Bestimmung des Unionsrechts oder der Gültigkeit einer Maßnahme eines Organs der Europäischen Union erforderlich, um einen Rechtsstreit angemessen zu entscheiden, richtet das bulgarische Gericht ein Vorabentscheidungsersuchen an den Gerichtshof der Europäischen Union.“

15 Gemäß Art. 629 muss ein letztinstanzliches Gericht um Vorabentscheidung über die Auslegung ersuchen, wenn dies für die Entscheidung des bei ihm anhängigen Rechtsstreits erforderlich ist. Handelt es sich um ein Ersuchen betreffend die Beurteilung der Gültigkeit, sind alle Gerichte zur Vorlage an den Gerichtshof verpflichtet.

Gesetz über den Straßenverkehr

16 Art. 157 Abs. 4 des Gesetzes über den Straßenverkehr sieht vor:

„Ein Fahrer, dem sämtliche Punkte entzogen worden sind, verliert die erworbene Fahrerlaubnis und ist verpflichtet, den Führerschein an den zuständigen Dienst des Ministeriums für innere Angelegenheiten zurückzugeben.“

17 Gemäß Art. 157 Abs. 5 kann eine Person, der die Fahrerlaubnis entzogen wurde, sechs Monate nach Rückgabe des Führerscheins zu einer Prüfung zugelassen werden, um erneut die Fahrerlaubnis zu erwerben.

18 Art. 171 des Gesetzes über den Straßenverkehr sieht als Verwaltungszwangsmaßnahme zur Gewährleistung der Sicherheit des Straßenverkehrs u. a. die „Einziehung des Führerscheins bei einer Person, die ihrer Verpflichtung aus Art. 157 Abs. 4 nicht nachgekommen ist“, vor.

19 Art. 189 Abs. 5 des Gesetzes über den Straßenverkehr bestimmt:

„Entscheidungen über die Festsetzung einer Geldbuße von bis zu 50 [BGN] sind nicht vor Gericht anfechtbar."

Verordnung über den Punkteführerschein

20 Art. 2 Abs. 1 der Verordnung Nr. I3-1959 vom 27. Dezember 2007 zur Festlegung der anfänglichen Höchstzahl von Führerscheinpunkten für Führer eines Kraftfahrzeugs, der Voraussetzungen und Regeln für ihren Entzug und des Verzeichnisses der Zuwiderhandlungen gegen Verkehrsvorschriften, für die sie entzogen werden, sieht vor:

„Bei der erstmaligen Ausstellung eines Führerscheins erhält sein Inhaber anfangs eine Höchstzahl von 39 Punkten, die entzogen werden können, um den von ihm begangenen Zuwiderhandlungen gegen das Gesetz über den Straßenverkehr Rechnung zu tragen."

21 Art. 3 Abs. 1 und 2 dieser Verordnung lautet wie folgt:

„(1) Die Punkte werden auf der Grundlage einer bestandskräftigen Entscheidung über die Festsetzung einer Verwaltungssanktion entzogen.

(2) Bei der Festsetzung von Sanktionen für die in dieser Verordnung angeführten verwaltungsrechtlichen Zuwiderhandlungen werden in der Entscheidung über die Festsetzung einer Verwaltungssanktion die Anzahl der entzogenen und die Anzahl der verbleibenden Punkte angegeben."

22 Art. 4 Abs. 2 dieser Verordnung bestimmt:

„Wird ein Verkehrsunfall schuldhaft verursacht, werden zusätzlich vier Punkte entzogen."

Gesetz über verwaltungsrechtliche Zuwiderhandlungen und Verwaltungssanktionen

23 Art. 63 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über verwaltungsrechtliche Zuwiderhandlungen und Sanktionen sieht vor:

„(1) Der Rayonen sad [Bezirksgericht] in Einzelrichterbesetzung prüft die Sache materiell und erlässt eine Entscheidung, mit der er die Entscheidung über die Festsetzung einer Verwaltungssanktion bestätigen, abändern oder aufheben kann. Die Entscheidung ist … mit einer Kassationsbeschwerde beim Administrativen sad [Verwaltungsgericht] anfechtbar.

(2) In den vom Gesetz vorgesehenen Fällen kann das Gericht das Verfahren durch Beschluss einstellen, der mit einer Beschwerde anfechtbar ist."

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

24 Herr Vinkov stieß auf einem Parkplatz in Sofia (Bulgarien) beim Rückwärtsfahren gegen ein anderes Fahrzeug.

25 Nach diesem Unfall erging gegen ihn eine Entscheidung des Nachalnik Administrativno-nakazatelna deynost v otdel „Patna politsiya" na Stolichna direktsiya na vatreshnite raboti (Leiter „Verwaltungssanktionen" in der Abteilung „Verkehrspolizei" der hauptstädtischen Direktion für innere

Angelegenheiten), mit der festgestellt wurde, dass Herr Vinkov für einen „leichten Verkehrsunfall“ verantwortlich sei, und ihm eine Geldbuße in Höhe von 20 BGN auferlegt wurde sowie vier Führerscheinpunkte abgezogen wurden.

26 Herr Vinkov erhob hiergegen Klage beim Sofiyski rayonen sad (Bezirksgericht Sofia), der die Klage durch Beschluss als unzulässig zurückwies. Das Gericht war der Ansicht, dass nach den im vorliegenden Fall anwendbaren Rechtsvorschriften, insbesondere Art. 189 Abs. 5 des Gesetzes über den Straßenverkehr, eine Entscheidung über die Festsetzung einer Geldbuße von bis zu 50 BGN nicht vor Gericht anfechtbar sei.

27 Herr Vinkov focht dieses Urteil vor dem Administrativen sad Sofia-grad (Verwaltungsgericht Sofia-Stadt) an, der gemäß Art. 63 des Gesetzes über den Straßenverkehr Kassationsgericht in Rechtssachen ist, die Entscheidungen über die Festsetzung von Verwaltungssanktionen betreffen.

28 In seinem Vorabentscheidungsersuchen führt dieses Gericht aus, dass nach den anwendbaren nationalen Vorschriften, so wie sie vom Varhoven administrativen sad (Oberstes Verwaltungsgericht) ausgelegt worden seien, Klagen gegen Entscheidungen über den Abzug von Führerscheinpunkten mangels Rechtsschutzinteresses für unzulässig erklärt werden könnten. Nach der Rechtsprechung des letztgenannten Gerichts wird der Abzug von Führerscheinpunkten im bulgarischen Recht weder als eigenständige Verwaltungssanktion noch als Verwaltungszwangsmaßnahme angesehen, sondern als Maßnahme, die von den Polizeibehörden, die insoweit lediglich über eine gebundene Zuständigkeit verfügen, automatisch zu treffen ist. Eine infolge einer Zuwiderhandlung gegen Verkehrsvorschriften getroffene Entscheidung über die Festsetzung einer solchen Sanktion ist daher nur dann anfechtbar, wenn damit auch eine Geldbuße von mehr als 50 BGN auferlegt wird.

29 Der Administrativen sad Sofia-grad führt jedoch aus, dass gemäß Art. 157 Abs. 4 des Gesetzes über den Straßenverkehr der Fahrer im Fall des Abzugs sämtlicher Führerscheinpunkte, der bei einer Kumulierung von nicht anfechtbaren Entscheidungen über einen Punktabzug eintreten könne, automatisch die Fahrerlaubnis verliere und seinen Führerschein an die zuständigen nationalen Behörden zurückgeben müsse.

30 Angesichts dieser Umstände stellt sich das vorlegende Gericht die Frage, ob es den unionsrechtlichen Bestimmungen betreffend den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in denen u. a. der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen verankert ist (im Folgenden: Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung), sowie den unionsrechtlichen Bestimmungen betreffend den Verkehr zuwiderläuft, wenn nach bulgarischem Recht kein Anspruch auf einen Rechtsbehelf gegen solche Entscheidungen über den Abzug von Führerscheinpunkten besteht.

31 Das Gericht führt aus, dass nach ständiger Rechtsprechung der nationalen Gerichte und nach der bulgarischen Rechtslehre Verwaltungsentscheidungen, mit denen Sanktionen von der Art der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden verhängt würden, als gerichtliche Entscheidungen angesehen würden. Die Organe, die solche Entscheidungen erließen, übten nämlich, auch wenn sie nicht Teil der Gerichtsbarkeit seien, eine Rechtsprechungsfunktion aus.

32 Zum Unionsrecht stellt das vorlegende Gericht fest, dass Art. 6 Abs. 1 des Übereinkommens über die Zusammenarbeit und Art. 8 Abs. 3 des Übereinkommens über den Entzug der Fahrerlaubnis den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumten, Entscheidungen eines anderen Mitgliedstaats, mit denen Zuwiderhandlungen gegen Verkehrsvorschriften geahndet würden, nicht anzuerkennen, wenn im letztgenannten Staat kein Rechtsbehelf gegeben sei.

33 Der Administrativen sad Sofia-grad erklärt, dass diese beiden Übereinkommen in Bulgarien nicht anwendbar seien, da das Übereinkommen über die Zusammenarbeit nicht zu den Rechtsakten des Schengen-Besitzstands gehöre, die für die Republik Bulgarien bindend seien, und das Übereinkommen über den Entzug der Fahrerlaubnis noch nicht in Kraft getreten sei. Die vorstehend genannten

Bestimmungen müssten jedoch als Ausdruck einer Regel des Völkergewohnheitsrechts angesehen werden und nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs somit in Bezug auf eine Entscheidung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende anwendbar sein. Das vorlegende Gericht verweist insoweit auf das Urteil des Gerichtshofs vom 24. November 1992, Poulsen und Diva Navigation (C-286/90, Slg. 1992, I-6019).

34 Der Administrativen sad Sofia-grad weist außerdem darauf hin, dass der Rahmenbeschluss insbesondere in Art. 20 Abs. 1 die Möglichkeit vorsehe, Entscheidungen über die Verhängung von Sanktionen, die nicht vor einem Gericht angefochten werden könnten, das auch für Strafsachen zuständig sei, nicht anzuerkennen. Da die in Rede stehende bulgarische Regelung nach Ansicht des vorlegenden Gerichts von den nationalen Vorschriften zur Umsetzung dieses Rahmenbeschlusses abweicht, möchte es somit wissen, ob eine solche Abweichung zulässig ist, und falls ja, ob sie eng auszulegen ist.

35 In Bezug auf seine Zuständigkeit für die Einreichung einer Vorlagefrage zur Auslegung des Rahmenbeschlusses führt der Administrativen sad Sofia-grad aus, dass er im Ausgangsverfahren in letzter Instanz entscheide. Seiner Ansicht nach ist, auch wenn die Republik Bulgarien keine ausdrückliche Erklärung über die Anerkennung der Zuständigkeit des Gerichtshofs für Vorabentscheidungen im Sinne von Art. 35 Abs. 2 EUV abgegeben habe, Art. 628 der am 24. Juli 2007 in Kraft getretenen Zivilprozessordnung, nach dem die in letzter Instanz entscheidenden nationalen Gerichte für die Einreichung von Vorabentscheidungsersuchen zuständig seien, als implizite Anerkennung der Zuständigkeit des Gerichtshofs im Sinne von Art. 35 EUV auszulegen.

36 Zu den Bestimmungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union betreffend den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts führt das vorlegende Gericht aus, dass sich aus den Art. 67 Abs. 1 AEUV und 82 Abs. 1 AEUV ergebe, dass die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung, der der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen zugrunde liege, nur unter Beachtung der Grundrechte und somit des in den Art. 47 und 48 der Charta sowie in Art. 6 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden: EMRK) niedergelegten Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf erfolgen könne.

37 Insoweit weist der Administrativen sad Sofia-grad darauf hin, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in seinem Urteil Öztürk/Deutschland vom 21. Februar 1984 (Serie A, Nr. 73) entschieden habe, dass Art. 6 EMRK der Entkriminalisierung von leichten Regelverstößen wie dem im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nicht entgegenstehe, dass aber die für diese Verstöße verhängten Sanktionen, sofern sie weiterhin Strafcharakter hätten, in den Anwendungsbereich dieses Artikels fielen. Im vorliegenden Fall könnte nach Ansicht des vorlegenden Gerichts zwar die Ausnahme vom Recht auf einen Rechtsbehelf zur Anwendung kommen, die gemäß Art. 2 Abs. 2 des Protokolls Nr. 7 für bei leichten Zuwiderhandlungen gegen die Verkehrsvorschriften anwendbare Sanktionen vorgesehen sei, im bulgarischen Recht gebe es jedoch kein Kriterium für die Einstufung einer Zuwiderhandlung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden als „geringfügig“. Gemäß Art. 189 Abs. 5 des Gesetzes über den Straßenverkehr sei nämlich das einzige Kriterium, um zu entscheiden, ob die Entscheidung über die Festsetzung einer Verwaltungssanktion eine schwerwiegende Zuwiderhandlung betreffe und Gegenstand eines Rechtsbehelfs sein könne, die Höhe der verhängten Geldbuße. Dieses Kriterium berücksichtige jedoch nicht die Rechtsfolgen des Abzugs von Führerscheinpunkten, der zum Entzug der Fahrerlaubnis führen könne.

38 Abschließend verweist das vorlegende Gericht auf einige unionsrechtliche Bestimmungen im Bereich der gemeinsamen Verkehrspolitik. Es handle sich dabei zwar um einen Bereich, der in die gemeinsame Zuständigkeit von Union und Mitgliedstaaten falle, und Strafverfahrensvorschriften wie die über Sanktionen für Zuwiderhandlungen gegen Verkehrsvorschriften unterlägen grundsätzlich der

Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, das Unionsrecht untersage jedoch die Auferlegung von im Verhältnis zur Schwere der begangenen Zuwiderhandlungen unangemessenen Sanktionen, da dies eine Beschränkung der Freizügigkeit darstelle.

39 Aufgrund dieser Erwägungen hat der Administrativen sad Sofia-grad das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Sind anwendbare Vorschriften des nationalen Rechts wie die des Ausgangsverfahrens, die die Rechtsfolgen einer von einer Verwaltungsbehörde erlassenen Entscheidung über die Festsetzung einer Geldstrafe oder Geldbuße wegen einer in einem Verkehrsunfall bestehenden verwaltungsrechtlichen Zuwiderhandlung betreffen, dahin auszulegen, dass sie mit den in den Verträgen vorgesehenen Bestimmungen und den auf deren Grundlage erlassenen unionsrechtlichen Maßnahmen im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und/oder gegebenenfalls im Bereich des Verkehrs vereinbar sind?

2. Folgt aus den Bestimmungen der Verträge und aus den auf ihrer Grundlage erlassenen unionsrechtlichen Maßnahmen im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Zusammenhang mit der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen nach Art. 82 Abs. 1 Unterabs. 2 Buchst. a AEUV sowie im Bereich des Verkehrs nach Art. 91 Abs. 1 Buchst. c AEUV, *dass in den Anwendungsbereich des Unionsrechts verwaltungsrechtliche Zuwiderhandlungen gegen Verkehrsvorschriften einbezogen sind*, *die* im Sinne von und im Zusammenhang mit Art. 2 des Protokolls Nr. 7 *als „geringfügig" qualifiziert werden können*?

3. Falls die zweite Frage bejaht wird, wird um Beantwortung auch der folgenden Fragen gebeten:

   a) Stellt eine verwaltungsrechtliche Zuwiderhandlung gegen Verkehrsvorschriften unter den Umständen des Ausgangsverfahrens eine geringfügige Zuwiderhandlung im Sinne des Unionsrechts dar, wenn gleichzeitig die folgenden Umstände vorliegen:

      i)Die Tat ist ein Verkehrsunfall, durch den Vermögensschäden entstanden sind, ist als schuldhaft begangen zu qualifizieren und ist als verwaltungsrechtliche Zuwiderhandlung zu ahnden;

      ii)nach der Höhe der vorgesehenen Geldstrafe oder Geldbuße kann die Entscheidung über deren Festsetzung nicht gerichtlich angefochten werden, und der Betroffene hat nicht die Möglichkeit, nachzuweisen, dass er die ihm zur Last gelegte Tat nicht schuldhaft begangen hat;

      iii)die in der Entscheidung angegebene Anzahl an Führerscheinpunkten wird als automatische Rechtsfolge des Eintritts der Bestandskraft der Entscheidung abgezogen;

      iv)im Rahmen des eingeführten Systems von Führerscheinen, bei deren Ausstellung eine bestimmte Anzahl an Punkten zur Berücksichtigung der Begehung von Zuwiderhandlungen zugewiesen wird, wird auch der Abzug von Punkten berücksichtigt, der die automatische Rechtsfolge nicht anfechtbarer Entscheidungen über die Festsetzung von Verwaltungssanktionen ist;

      v)wird die Zwangsmaßnahme der Einziehung des Führerscheins wegen Verlusts der Fahrerlaubnis, der die automatische Rechtsfolge des Entzugs sämtlicher anfangs zugewiesener Punkte ist, gerichtlich angefochten, erfolgt keine inzidente gerichtliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit der nicht anfechtbaren Entscheidungen über die Festsetzung einer Verwaltungssanktion, mit denen Punkte abgezogen worden sind.

b) Erlauben es Art. 82 AEUV, gegebenenfalls Art. 91 Abs. 1 Buchst. c AEUV, und die auf der Grundlage der genannten Bestimmungen erlassenen Maßnahmen sowie der Rahmenbeschluss, dass der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen und Urteilen bzw. die Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit auf eine Entscheidung über die Festsetzung einer Geldstrafe oder Geldbuße *wegen einer nach Unionsrecht als „geringfügig" qualifizierbaren Zuwiderhandlung gegen Verkehrsvorschriften unter den Umständen des Ausgangsverfahrens* nicht angewandt werden, *weil der Mitgliedstaat vorgesehen hat*, dass die Erfordernisse der Anfechtbarkeit vor einem auch in Strafsachen zuständigen Gericht und der Anwendbarkeit der verfahrensrechtlichen Regelungen des nationalen Rechts über Rechtsbehelfe bei einer Anklage wegen Begehung einer Straftat nicht zu beachten sind?

4. Falls die zweite Frage verneint wird, wird um Beantwortung der folgenden Frage gebeten:

Erlauben es Art. 82 AEUV, gegebenenfalls Art. 91 Abs. 1 Buchst. c AEUV, und die auf der Grundlage der genannten Bestimmungen erlassenen Maßnahmen sowie der Rahmenbeschluss, *dass der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen und Urteilen bzw. die unionsrechtlichen Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit nach dem Ermessen des Mitgliedstaats* – indem er in einem normativen Akt vorgesehen hat, dass die Erfordernisse der Anfechtbarkeit vor einem auch in Strafsachen zuständigen Gericht und der Anwendbarkeit der verfahrensrechtlichen Regelungen des nationalen Rechts über Rechtsbehelfe bei einer Anklage wegen Begehung einer Straftat nicht zu beachten sind – auf eine Entscheidung über die Festsetzung einer Geldstrafe oder Geldbuße wegen einer Zuwiderhandlung gegen Verkehrsvorschriften *nicht angewandt werden*, wobei für die Entscheidung unter den Umständen des Ausgangsverfahrens gleichzeitig Folgendes gilt:

a) Die Tat ist ein Verkehrsunfall, durch den Vermögensschäden entstanden sind, ist als schuldhaft begangen zu qualifizieren und ist als verwaltungsrechtliche Zuwiderhandlung zu ahnden;

b) nach der Höhe der vorgesehenen Geldstrafe oder Geldbuße kann die Entscheidung über deren Festsetzung nicht gerichtlich angefochten werden, und der Betroffene hat nicht die Möglichkeit, nachzuweisen, dass er die ihm zur Last gelegte Tat nicht schuldhaft begangen hat;

c) die in der Entscheidung angegebene Anzahl an Führerscheinpunkten wird als automatische Rechtsfolge des Eintritts der Bestandskraft der Entscheidung abgezogen;

d) im Rahmen des eingeführten Systems von Führerscheinen, bei deren Ausstellung eine bestimmte Anzahl an Punkten zur Berücksichtigung der Begehung von Zuwiderhandlungen zugewiesen wird, wird auch der Abzug von Punkten berücksichtigt, der die automatische Rechtsfolge nicht anfechtbarer Entscheidungen über die Festsetzung von Verwaltungssanktionen ist;

e) wird die Zwangsmaßnahme der Einziehung des Führerscheins wegen Verlusts der Fahrerlaubnis, der die automatische Rechtsfolge des Entzugs sämtlicher anfangs zugewiesener Punkte ist, gerichtlich angefochten, erfolgt keine inzidente gerichtliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit der nicht anfechtbaren Entscheidungen über die Festsetzung einer Verwaltungssanktion, mit denen Punkte abgezogen worden sind.

Zur Zuständigkeit des Gerichtshofs

40 Mit seinen Fragen möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob die Art. 67 AEUV, 82 AEUV und 91 Abs. 1 Buchst. c AEUV sowie Sekundärrechtsakte im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in dem Sinne auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung wie der in Bulgarien anwendbaren entgegenstehen, nach der gegen Entscheidungen, mit denen Sanktionen wegen als „geringfügig" zu qualifizierender Zuwiderhandlungen gegen Verkehrsvorschriften verhängt werden, kein Rechtsbehelf gegeben ist, selbst wenn mit diesen Entscheidungen nicht nur eine Geldbuße in geringer Höhe auferlegt, sondern auch Führerscheinpunkte abgezogen werden.

41 Was die Bestimmungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union angeht, deren Auslegung das vorlegende Gericht begehrt, so richten sich alle diese Bestimmungen allein an die Unionsorgane und keine von ihnen betrifft die Regelung der auf Zuwiderhandlungen gegen Verkehrsvorschriften anwendbaren Sanktionen, so dass sie im Ausgangsverfahren nicht anwendbar sind.

42 Art. 67 AEUV steht nämlich am Anfang von Kapitel 1 („Allgemeine Bestimmungen") des Titels V dieses Vertrags, der den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts betrifft. Dieser Artikel legt den Gegenstand, den Zweck und die Grundregeln für die Handlungen der Unionsorgane fest, die auf die vollumfängliche Verwirklichung dieses Raums gerichtet sind. Art. 82 AEUV, der in Kapitel 4 („Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen") des genannten Titels steht, nennt ferner die Maßnahmen, die der Unionsgesetzgeber zu erlassen hat, um eine vollständige Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich des Strafrechts zu erreichen, und stellt die Regel auf, dass diese Zusammenarbeit auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung zu beruhen hat.

43 Art. 91 AEUV, der in dem den Verkehr betreffenden Titel VI AEUV steht, sieht in Abs. 1 die Maßnahmen vor, die die Unionsorgane zur Verwirklichung einer gemeinsamen Verkehrspolitik zu ergreifen haben. Er enthält keine Vorschrift über Sanktionen von Zuwiderhandlungen gegen Verkehrsvorschriften.

44 Wie sich aus ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt, ist dieser für die Beantwortung einer Vorlagefrage nicht zuständig, wenn die Auslegung von Unionsvorschriften, um die das vorlegende Gericht ersucht, in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht und diese Vorschriften im Ausgangsverfahren nicht anwendbar sind (vgl. u. a. Urteile vom 1. Oktober 2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, Slg. 2009, I-9021, Randnr. 43, und vom 22. Dezember 2010, Omalet, C-245/09, Slg. 2010, I-13771, Randnr. 11).

45 Die Vorlagefragen sind daher für unzulässig zu erklären, soweit sie die Art. 67 AEUV, 82 AEUV und 91 Abs. 1 Buchst. C AEUV betreffen.

46 Was das Sekundärrecht angeht, bezieht sich das vorlegende Gericht in der Begründung seiner Entscheidung auf das Übereinkommen über die Zusammenarbeit, das Übereinkommen über den Entzug der Fahrerlaubnis und den Rahmenbeschluss.

47 Rechtsgrundlage dieser Rechtsakte sind jedoch die Bestimmungen des Titels VI des Vertrags über die Europäische Union in der Fassung vor dem Vertrag von Lissabon.

48 Wie sich aus Art. 35 Abs. 1 und 2 EU ergibt, war der Gerichtshof für Entscheidungen im Wege der Vorabentscheidung über die Auslegung von Rahmenbeschlüssen, Beschlüssen und Übereinkommen nach dem genannten Titel VI jedoch nur unter der Bedingung zuständig, dass der betroffene Mitgliedstaat eine Erklärung abgegeben hatte, mit der er diese Zuständigkeit anerkannte.

49 Die Republik Bulgarien hat eindeutig keine solche Erklärung abgegeben. Eine interne Vorschrift wie Art. 628 Abs. 1 der Zivilprozessordnung, auf die das vorlegende Gericht verweist und die im Übrigen lediglich im Wesentlichen den Wortlaut des Art. 267 AEUV wiedergibt, kann keinesfalls als Äquivalent einer solchen Erklärung angesehen werden.

50 Aus Art. 10 des Protokolls Nr. 36 über die Übergangsbestimmungen, das dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union angehängt ist, ergibt sich, dass bei Rechtsakten der Union im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, die vor dem Datum des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon angenommen wurden, die Befugnisse des Gerichtshofs nach Titel VI des Vertrags über die Europäische Union in der vor diesem Datum geltenden Fassung für einen Zeitraum von fünf Jahren nach diesem Datum unverändert bleiben, einschließlich in den Fällen, in denen sie nach Art. 35 Abs. 2 EU anerkannt wurden.

51 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass der Gerichtshof für die Entscheidung über das Vorabentscheidungsersuchen des vorlegenden Gerichts nicht zuständig ist, soweit dieses das Übereinkommen über die Zusammenarbeit, das Übereinkommen über den Entzug der Fahrerlaubnis und den Rahmenbeschluss betrifft.

52 In der Begründung seines Beschlusses führt das vorlegende Gericht auch den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung von in einem anderen Mitgliedstaat ergangenen Entscheidungen über Zuwiderhandlungen gegen Verkehrsvorschriften an und schließt daraus, dass das Unionsrecht einer nationalen Regelung entgegenstehe, nach der gegen Entscheidungen, mit denen Führerscheinpunkte abgezogen würden, kein Rechtsbehelf gegeben sei.

53 Dieser Grundsatz kann sich jedoch naturgemäß nur auf grenzüberschreitende Verfahren beziehen, die die Anerkennung und Vollstreckung einer Entscheidung in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem sie ergangen ist, betreffen.

54 Im vorliegenden Fall liegt dem Ausgangsverfahren ein rein interner Sachverhalt zugrunde. Es betrifft nämlich eine Person, die im Hoheitsgebiet der Republik Bulgarien ansässig ist und eine Verfügung angefochten hat, mit der die Behörden dieses Mitgliedstaats infolge eines Verkehrsunfalls, der sich in demselben Mitgliedstaat ereignet hat, eine Sanktion gegen sie verhängt haben. Eine Auslegung des genannten Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung ist daher für die Entscheidung des Rechtsstreits nicht relevant.

55 Das vorlegende Gericht fragt ferner, ob das Unionsrecht den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Vorschriften des bulgarischen Rechts entgegensteht, soweit diese das in Art. 6 EMRK sowie in den Art. 47 und 48 der Charta niedergelegte Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf verletzten.

56 Nach ständiger Rechtsprechung haben die Mitgliedstaaten bei der Anwendung des Unionsrechts die Erfordernisse des Grundrechtsschutzes zu beachten (vgl. Beschlüsse vom 12. November 2010, Asparuhov Estov u. a., C-339/10, Slg. 2010. I-11465, Randnr. 13, vom 1. März 2011, Chartry, C-457/09, Slg. 2011, I-819, Randnr. 25, und vom 14. Dezember 2011, Boncea u. a., C-483/11 und C-484/11, Randnr. 29).

57 Außerdem gilt die Charta nach ihrem Art. 51 Abs. 1 für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union und schafft gemäß Art. 6 Abs. 1 EUV, nach dem sie mit den Verträgen rechtlich gleichrangig ist, keine neuen Zuständigkeiten für die Union.

58 Im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens nach Art. 267 AEUV hat der Gerichtshof daher, wenn eine nationale Regelung in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt, dem vorlegenden Gericht alle Auslegungshinweise zu geben, die es benötigt, um die Vereinbarkeit dieser Regelung mit den

Grundrechten beurteilen zu können, die sich insbesondere aus der Charta ergeben (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 29. Mai 1997, Kremzow, C-299/95, Slg. 1997, I-2629, Randnr. 15, und vom 15. November 2011, Dereci u. a., C-256/11, Slg. 2011, I-11315, Randnr. 72).

59 Im vorliegenden Fall ergibt sich aus der Vorlageentscheidung nicht, dass die nationale Regelung eine Maßnahme der Durchführung des Unionsrechts darstellt oder dass es andere Anknüpfungspunkte an dieses Recht gibt. Die Zuständigkeit des Gerichtshofs für die Beantwortung des Vorabentscheidungsersuchens ist daher, soweit es das Grundrecht auf einen effektiven Rechtsbehelf betrifft, nicht dargetan (vgl. Beschlüsse Asparuhov Estov u. a., Randnr. 14, Chartry, Randnrn. 25 und 26, und Boncea u. a., Randnr. 34).

60 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass das Vorabentscheidungsersuchen des Administrativen sad Sofia-grad für unzulässig zu erklären ist.

Kosten

61 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Achte Kammer) für Recht erkannt:

Das vom Administrativen sad Sofia-grad (Bulgarien) mit Entscheidung vom 27. Dezember 2010 eingereichte Vorabentscheidungsersuchen (Rechtssache C-27/11) ist unzulässig.

Unterschriften