SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS

YVES BOT

vom 6. November 2008 [1]

1. Kann sich jemand, dem die deutsche Fahrerlaubnis 1997 wegen Trunkenheit am Steuer entzogen wurde und der nicht nachgewiesen hat, dass er wieder fahrgeeignet ist, auf einen österreichischen Führerschein berufen, der ihm 1964 ausgestellt worden war? Das ist im Wesentlichen die Frage, die das Landgericht Mannheim (Deutschland) dem Gerichtshof gestellt hat.

2. Dieses Vorabentscheidungsersuchen unterscheidet sich dadurch von den Rechtssachen, mit denen der Gerichtshof in diesem Bereich bisher befasst war, dass die beiden Führerscheine der betreffenden Person von zwei verschiedenen Mitgliedstaaten vor dem Beitritt der Republik Österreich zur Europäischen Union im Jahr 1995 ausgestellt wurden.

3. Angesichts dieser zeitlichen Abfolge handelt es sich bei den einschlägigen Gemeinschaftsrechtsakten um die Richtlinie 80/1263/EWG des Rates vom 4. Dezember 1980 zur Einführung eines EG-Führerscheins [2], die Richtlinie 91/439/EWG des Rates vom 29. Juli 1991 über den Führerschein [3] und die Entscheidung 2000/275/EG der Kommission vom 21. März 2000 über Äquivalenzen zwischen bestimmten Klassen von Führerscheinen [4].

4. Der Gerichtshof wird daher im Hinblick auf diese Regelung zunächst klären müssen, ob die Person unter solchen Umständen zwei Führerscheine besitzen durfte, obwohl nach Art. 7 Abs. 5 der Richtlinie 91/439 jede Person nur Inhaber eines einzigen von einem Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins sein kann.

5. Diese Frage wird den Gerichtshof sodann dazu veranlassen, sich erneut Gedanken über die Reichweite des Art. 8 Abs. 2 und 4 der Richtlinie 91/439 zu machen, wonach ein

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — ABl. L 375, S. 1. Diese Richtlinie ist am 1. Januar 1983 in Kraft getreten.

3 — ABl. L 237, S. 1, in der durch die Verordnung (EG) Nr. 1882/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. September 2003 (ABl. L 284, S. 1) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 91/439).

4 — ABl. L 91, S. 1.

Mitgliedstaat es ablehnen kann, die Gültigkeit eines von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins anzuerkennen, wenn auf den Inhaber dieses Führerscheins im Hoheitsgebiet des ersten Mitgliedstaats eine Maßnahme der Einschränkung, Aussetzung, des Entzugs oder der Aufhebung der Fahrerlaubnis angewandt worden ist.

6. In den vorliegenden Schlussanträgen werde ich die Gründe für meine Auffassung darlegen, dass Art. 7 Abs. 5 der Richtlinie 91/439 dahin auszulegen ist, dass er einer Person nicht verbietet, Inhaber zweier Führerscheine zu sein, zum einen wenn der erste Führerschein von einem Drittstaat vor Inkrafttreten der Richtlinie 80/1263 ausgestellt wurde und zum anderen wenn vor Inkrafttreten der Richtlinie 91/439 diese Person bereits Inhaber eines im Hoheitsgebiet der Gemeinschaft anerkannten Führerscheins ist und sich der Prüfung der Fähigkeiten unterzieht, die für die Erteilung einer Fahrerlaubnis erforderlich sind.

7. Ferner werde ich erläutern, warum Art. 8 Abs. 2 und 4 der Richtlinie 91/439 meines Erachtens dahin auszulegen ist, dass er einen Mitgliedstaat unter den Umständen des Ausgangsverfahrens nicht daran hindert, es abzulehnen, die Gültigkeit eines Führerscheins anzuerkennen, der zuvor von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellt wurde.

I — Rechtlicher Rahmen

A — *Gemeinschaftsrecht*

1. Richtlinie 80/1263

8. Um Personen die Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft oder ihre Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem sie ihre Fahrprüfung abgelegt haben, zu erleichtern, wurde mit der Richtlinie 80/1263 das Modell eines EG-Führerscheins eingeführt.

9. Nach Art. 1 Abs. 1 dieser Richtlinie gilt ein einzelstaatlicher Führerschein, der nach dem EG-Modell ausgestellt wurde, sowohl im nationalen als auch im internationalen Verkehr.

10. Art. 8 Abs. 1 Unterabs. 1 der Richtlinie sieht vor, dass der in einem anderen Mitgliedstaat ansässige Inhaber eines von einem Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins seinen Führerschein innerhalb eines Jahres nach

Erwerb des Wohnsitzes umtauschen muss. Sein Wohnsitzstaat stellt ihm dann einen Führerschein der entsprechenden Klasse oder der entsprechenden Klassen aus.

11. Nach Art. 8 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie schickt der Mitgliedstaat, der den Umtausch vornimmt, den abgegebenen Führerschein an die zuständige Stelle des ausstellenden Mitgliedstaats zurück.

2. Richtlinie 91/439

12. Mit der Richtlinie 91/439 wurde die Richtlinie 80/1263 zum 1. Juli 1996 aufgehoben und der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung von Führerscheinen eingeführt [5].

13. Art. 7 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 91/439 legt die Mindestbedingungen für die Ausstellung eines Führerscheins fest. Danach hängt die Ausstellung des Führerscheins vom Bestehen einer Prüfung der Fähigkeiten und Verhaltensweisen, vom Bestehen einer Prüfung der Kenntnisse und von der Erfüllung gesundheitlicher Anforderungen ab.

14. Insbesondere ist in den Nrn. 14.1 und 15 des Anhangs III, auf den Art. 7 Abs. 1 Buchst. a verweist, vorgesehen, dass Bewerbern oder Fahrzeugführern, die alkohol- oder drogenabhängig sind oder, auch ohne abhängig zu sein, von solchen Stoffen regelmäßig oder übermäßig Gebrauch machen, eine Fahrerlaubnis weder erteilt noch erneuert werden darf.

15. Zudem kann nach Art. 7 Abs. 5 der Richtlinie 91/439 jede Person nur Inhaber eines einzigen von einem Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins sein.

16. Art. 8 Abs. 2 der Richtlinie sieht vor, dass der Mitgliedstaat des ordentlichen Wohnsitzes auf den Inhaber eines von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins seine innerstaatlichen Vorschriften über Einschränkung, Aussetzung, Entzug oder Aufhebung der Fahrerlaubnis anwenden kann.

5 — Vgl. Art. 1 Abs. 2.

17. Art. 8 Abs. 4 der Richtlinie 91/439 lautet:

„Ein Mitgliedstaat kann es ablehnen, 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.

Ein Mitgliedstaat kann es außerdem ablehnen, einem Bewerber, auf den eine solche Maßnahme in einem anderen Mitgliedstaat angewendet wurde, einen Führerschein auszustellen."

3. Entscheidung 2000/275

18. In der Richtlinie 91/439 ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten Äquivalenzen zwischen den Führerscheinen, die sie vor dem Zeitpunkt ausgestellt haben, zu dem sie dieser Richtlinie spätestens nachzukommen haben, und den Führerscheinen im Sinne des Art. 3 der Richtlinie festlegen [6]. Die Entscheidung 2000/275 enthält Äquivalenztabellen für diese beiden Kategorien von Führerscheinen [7].

6 — Vgl. Art. 10 Abs. 1 der Richtlinie 91/439 und den dritten Erwägungsgrund der Entscheidung 2000/275.

7 — Vgl. Art. 2 der Entscheidung 2000/275.

19. Die Führerscheinmuster, die in Österreich vom 1. Januar 1956 bis 1. November 1997 verwendet wurden, sind im Anhang zu dieser Entscheidung aufgeführt und somit als dem EG-Muster äquivalent anerkannt.

B — *Nationales Recht*

20. Die Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr (Fahrerlaubnisverordnung, im Folgenden: FeV) sieht in § 28 Abs. 1 vor, dass Inhaber einer von einem Mitgliedstaat der Union erteilten Fahrerlaubnis in der Bundesrepublik Deutschland Kraftfahrzeuge führen dürfen.

21. Nach § 28 Abs. 4 Nr. 3 FeV gilt diese Berechtigung jedoch nicht für Personen, denen die Fahrerlaubnis in Deutschland vorläufig oder rechtskräftig von einem Gericht oder sofort vollziehbar oder bestandskräftig von einer Verwaltungsbehörde entzogen worden ist.

22. Nach § 69 Abs. 1 des deutschen Strafgesetzbuchs entzieht das zuständige Strafgericht einem Fahrer, der wegen eines Straßenver-

kehrsdelikts verurteilt ist, die Fahrerlaubnis, wenn dieser als zum Führen von Kraftfahrzeugen ungeeignet angesehen wird. Der Entzug der Fahrerlaubnis wird nach § 69a des Strafgesetzbuchs dadurch ergänzt, dass für die Dauer von sechs Monaten bis zu fünf Jahren keine neue Fahrerlaubnis erteilt werden darf.

23. § 20 FeV sieht in Verbindung mit § 11 FeV vor, dass die Neuerteilung der Fahrerlaubnis nach vorangegangener Entziehung oder nach vorangegangenem Verzicht den Nachweis voraussetzt, dass der Bewerber die notwendigen körperlichen und geistigen Anforderungen erfüllt. Dieser Nachweis kann durch Vorlage eines medizinisch-psychologischen Gutachtens erbracht werden.

24. Ferner bestimmt § 21 des Straßenverkehrsgesetzes, dass mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft wird, wer ein Kraftfahrzeug führt, obwohl er die dazu erforderliche Fahrerlaubnis nicht hat.

II — Sachverhalt und Ausgangsverfahren

25. Herrn Schwarz, einem österreichischen Staatsangehörigen, wurde am 28. Oktober 1964 von den österreichischen Behörden eine Lenkberechtigung erteilt. Nachdem er seinen Wohnsitz nach Deutschland verlegt hatte, erteilten ihm die zuständigen deutschen Behörden 1968 in Anbetracht seiner österreichischen Lenkberechtigung auf Antrag eine deutsche Fahrerlaubnis. Sein österreichischer Führerschein wurde ihm belassen.

26. Am 9. Mai 1988 gab Herr Schwarz den zuständigen deutschen Behörden seinen deutschen Führerschein zurück. Am 11. November 1993 beantragte er erneut eine deutsche Fahrerlaubnis. Nach positivem Verlauf der gesetzlich vorgeschriebenen medizinisch-psychologischen Untersuchung erteilte ihm das Ordnungsamt Mannheim am 3. Mai 1994 eine neue Fahrerlaubnis, ohne ihm den österreichischen Führerschein abzunehmen.

27. Das Amtsgericht Mannheim verurteilte Herrn Schwarz mit Urteil vom 1. Dezember 1997 zu einer Geldstrafe von 40 Tagessätzen zu je 50 DM wegen Trunkenheit im Verkehr. Sein deutscher Führerschein wurde eingezogen, und es wurde eine Sperrfrist für die Neuerteilung der Fahrerlaubnis von sechs Monaten bestimmt. Nach deutschem Recht musste Herr Schwarz für die Neuerteilung der Fahrerlaubnis die Wiederherstellung seiner Fahreignung u. a. durch Vorlage eines medizinisch-psychologischen Gutachtens nachweisen.

28. Am 24. Juli 2000 beantragte Herr Schwarz beim Ordnungsamt Mannheim eine neue Fahrerlaubnis. Das Ordnungsamt lehnte den Antrag mit Bescheid vom 2. April 2001 ab und berief sich darauf, dass Herr Schwarz das vorgeschriebene medizinisch-psychologische Gutachten nicht vorgelegt habe.

29. Am 30. Januar 2006 erging gegen Herrn Schwarz durch das Amtsgericht Mannheim ein Strafbefehl, in dem eine Geldstrafe von 30 Tagessätzen zu je 25 Euro festgesetzt wurde, da er für schuldig befunden worden war, am 11. April 2005 ein Fahrzeug geführt zu haben, ohne im Besitz einer Fahrerlaubnis zu sein.

30. Bei einer weiteren Verkehrskontrolle in Mannheim am 23. Dezember 2005 zeigte Herr Schwarz seinen österreichischen Führerschein vor, den er noch immer besaß, weil er ihm bei der Erteilung der deutschen Fahrerlaubnis in den Jahren 1968 und 1994 nicht abgenommen worden war. Es stellte sich damit die Frage der Gültigkeit seines österreichischen Führerscheins.

31. Mit Urteil vom 22. Juni 2006 sprach das Amtsgericht Mannheim Herrn Schwarz von dem Vorwurf frei, er habe in Deutschland ein Kraftfahrzeug geführt, ohne im Besitz einer gültigen Fahrerlaubnis zu sein.

32. Gegen diese Entscheidung legte die Staatsanwaltschaft Mannheim Berufung beim Landgericht Mannheim ein. Sie beantragte vor diesem Gericht eine Verurteilung von Herrn Schwarz, weil er am 23. Dezember 2005 ein Fahrzeug geführt habe, ohne im Besitz einer gültigen Fahrerlaubnis zu sein.

III — Vorlagefragen

33. Das Landgericht Mannheim hegt Zweifel an der Gültigkeit des österreichischen Führerscheins und hat daher das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist es — entgegen Art. 7 Abs. 5 der Richtlinie 91/439 — gemeinschaftsrechtlich möglich, dass ein EU-Bürger im Besitz einer wirksamen inländischen und einer weiteren Fahrerlaubnis aus einem anderen Mitgliedstaat sein kann, die beide vor dem Beitritt zur EU des ausländischen Mitgliedstaats erworben waren, und — gegebenenfalls —

2. hat die — vor Inkrafttreten der Fahrerlaubnisverordnung vom 1. Januar 1999

erfolgte — Entziehung der später erteilten zweiten inländischen Fahrerlaubnis wegen eines Trunkenheitsdelikts die Rechtsfolge, dass auch die Gültigkeit der zuvor erteilten ersten ausländischen Fahrerlaubnis im Inland nach dem Beitritt des ausländischen Mitgliedstaats nicht mehr anerkannt zu werden braucht, selbst wenn die inländische Sperrfrist bereits abgelaufen ist?

36. Das vorlegende Gericht möchte daher vom Gerichtshof wissen, ob ein EU-Bürger unter Umständen wie im Ausgangsverfahren und angesichts des Art. 7 Abs. 5 der Richtlinie 91/439, wonach eine Person nur Inhaber eines einzigen Führerscheins sein kann, zwei Führerscheine besitzen darf.

IV — Würdigung

34. Herrn Schwarz, der Inhaber eines österreichischen und eines deutschen Führerscheins ist, die vor dem Beitritt der Republik Österreich zur Union ausgestellt wurden, wurde die deutsche Fahrerlaubnis entzogen. Einige Jahre danach präsentierte er bei einer Verkehrskontrolle in Deutschland den zuständigen Behörden seinen österreichischen Führerschein.

35. Das vorlegende Gericht fragt sich also, ob Herr Schwarz sich des Fahrens ohne Fahrerlaubnis schuldig gemacht hat oder ob der österreichische Führerschein trotz des Entzugs der deutschen Fahrerlaubnis von den deutschen Behörden als gültig anzuerkennen ist.

37. Bejaht der Gerichtshof die erste Frage, möchte das vorlegende Gericht weiter wissen, ob Art. 8 Abs. 2 und 4 der Richtlinie 91/439 dahin auszulegen ist, dass ein Mitgliedstaat es ablehnen kann, die Gültigkeit eines Führerscheins anzuerkennen, der zuvor von einem anderen Mitgliedstaat vor seinem Beitritt zur Union einer Person ausgestellt wurde, der im Hoheitsgebiet des ersten Mitgliedstaats die Fahrerlaubnis entzogen wurde.

38. Nach einer Bestimmung der Reichweite von Art. 7 Abs. 5 der Richtlinie 91/439 werde ich die Gründe für meine Auffassung darlegen, dass Herr Schwarz rechtmäßig zwei Führerscheine besitzen konnte. Sodann werde ich erläutern, warum die Bundesrepublik Deutschland es meines Erachtens aufgrund des Entzugs der deutschen Fahrerlaubnis ablehnen kann, die Gültigkeit des österreichischen Führerscheins anzuerkennen.

A — *Vorbemerkungen*

39. Zunächst ist die Reichweite von Art. 7 Abs. 5 der Richtlinie 91/439 anhand der Systematik der Richtlinie zu klären.

40. Die Richtlinie 91/439 soll die Freizügigkeit von Personen im Hoheitsgebiet der Union gewährleisten und gleichzeitig zur Verbesserung der Sicherheit im Straßenverkehr beitragen [8].

41. Hierfür ist in ihrem Art. 1 Abs. 2 vorgesehen, dass die von den Mitgliedstaaten ausgestellten Führerscheine gegenseitig anerkannt werden. Die Verpflichtung zur Führerscheinanerkennung ermöglicht es den EU-Bürgern, sich mit einem einzigen Führerschein in den 27 Mitgliedstaaten der Union frei zu bewegen.

42. Art. 7 Abs. 5 der Richtlinie 91/439, wonach eine Person nur Inhaber eines einzigen Führerscheins sein kann, ist die logische Konsequenz aus dem in Art. 1 Abs. 2 dieser Richtlinie aufgestellten Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung von Führerscheinen. Sind nämlich die Mitgliedstaaten verpflichtet, einen von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Führerschein anzuerkennen, reicht dieser Führerschein aus, um sich im europäischen Hoheitsgebiet frei zu bewegen.

43. Die Beschränkung auf den Besitz nur eines Führerscheins ist meines Erachtens auch ein Mittel, um den restriktiven Maßnahmen Wirkung zu verleihen, die die zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats gegen den Inhaber dieses Führerscheins ergreifen können. Indem sich die Fahrerlaubnis in nur einem einzigen Führerschein vergegenständlicht, wird verhindert, dass sich der Inhaber im Fall ihres Entzugs auf einen anderen Führerschein berufen und so die gegen ihn verhängte Sanktion umgehen kann.

44. Deshalb ist in der Richtlinie 91/439 vorgesehen, dass die zuständigen Behörden, die den von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Führerschein umtauschen, den abgegebenen Führerschein an die zuständige Stelle dieses anderen Mitgliedstaats zurückleiten müssen [9]. Wird ein von einem Drittland ausgestellter Führerschein umgetauscht, muss der Inhaber den abgegebenen Führerschein der zuständigen Stelle des umtauschenden Mitgliedstaats aushändigen [10].

45. Folglich ist beim Umtausch eines Führerscheins die Abgabe des alten Führerscheins Voraussetzung für die Aushändigung des neuen. In der nachfolgenden Würdigung

8 — Vgl. den ersten Erwägungsgrund.

9 — Vgl. Art. 8 Abs. 3 dieser Richtlinie.

10 — Vgl. Art. 8 Abs. 6 Unterabs. 2 dieser Richtlinie.

wird sich zeigen, dass diese Regel wegen des zeitlichen Ablaufs für das Ausgangsverfahren nicht gilt.

46. Die Fragen des vorlegenden Gerichts sind daher meiner Meinung nach vor dem Hintergrund dieser Erwägungen zu beantworten.

B — *Zur ersten Vorlagefrage*

47. Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Herr Schwarz unter den Umständen des Ausgangsverfahrens rechtmäßiger Inhaber zweier Führerscheine sein konnte.

48. Hier sei kurz der Sachverhalt des Ausgangsverfahrens in Erinnerung gerufen.

49. Den Akten ist zu entnehmen, dass Herr Schwarz 1964 eine österreichische Lenkberechtigung erhielt. Nachdem er seinen Wohnsitz nach Deutschland verlegt hatte, erteilten ihm die zuständigen deutschen Behörden 1968 in Anbetracht seiner österreichischen Lenkberechtigung auf Antrag eine deutsche Fahrerlaubnis. 1988 gab er seinen deutschen Führerschein den zuständigen Behörden zurück und erhielt dann 1994 erneut eine deutsche Fahrerlaubnis. Sowohl 1968 als auch 1994 verlangten die zuständigen deutschen Behörden von ihm nicht die Rückgabe seines österreichischen Führerscheins. Bis zum Entzug seiner deutschen Fahrerlaubnis im Jahr 1997 wegen Trunkenheit im Verkehr besaß er also zwei Führerscheine. Herr Schwarz beruft sich nun auf seinen österreichischen Führerschein.

50. Angesichts dieser Umstände bin ich der Ansicht, dass zwischen der Situation vor dem Inkrafttreten der Richtlinie 80/1263 und der Situation vor dem Inkrafttreten der Richtlinie 91/439 zu unterscheiden ist.

51. Bei der ersten Erteilung der deutschen Fahrerlaubnis im Jahr 1968 war nämlich die Republik Österreich noch kein Mitglied der Union. Auch gab es zu diesem Zeitpunkt keine Gemeinschaftsregelung zu Führerscheinen und insbesondere nicht zum Umtausch von Führerscheinen, die von einem Drittstaat ausgestellt waren, gegen einen Führerschein, der von einem Mitgliedstaat ausgestellt wurde. Die Bundesrepublik Deutschland durfte also Herrn Schwarz einen deutschen Führerschein aushändigen, ohne im Gegenzug die Herausgabe des österreichischen Führerscheins zu verlangen.

52. Als 1994 zum zweiten Mal eine deutsche Fahrerlaubnis erteilt wurde, war die Richtlinie 91/439 noch nicht anwendbar. Nach Art. 12 Abs. 1 dieser Richtlinie mussten die Mitgliedstaaten nämlich die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen, um dieser Richtlinie ab 1. Juli 1996 nachzukommen.

53. Dagegen sah die geltende Richtlinie 80/1263 vor, dass ein von einem Drittstaat ausgestellter Führerschein, der gegen einen Führerschein nach dem EG-Modell umgetauscht wurde, den zuständigen Behörden des Mitgliedstaats, der den Umtausch vornahm, ausgehändigt werden musste.

54. Aus dem Ausgangsverfahren ergibt sich jedoch, dass die Erteilung der deutschen Fahrerlaubnis am 3. Mai 1994 nicht im Umtausch gegen den österreichischen Führerschein erfolgte, sondern auf einfachen Antrag auf eine Fahrerlaubnis für das deutsche Hoheitsgebiet.

55. Da es im Gemeinschaftsrecht zum damaligen Zeitpunkt keine Regelung gab, die einen Mitgliedstaat daran gehindert hätte, einer Person einen Führerschein auszustellen, die bereits Inhaber eines anderen Führerscheins war, und es der Bundesrepublik Deutschland materiell nicht möglich war, zu prüfen, ob Herr Schwarz bereits einen Führerschein besaß [11], konnte diesem in rechtmäßiger Weise ein zweiter Führerschein ausgestellt werden.

56. Zwar trifft es zu, dass Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie 91/439 die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Führerscheine, die vor dem Beitritt des ausstellenden Staates zur Union ausgestellt wurden, anzuerkennen [12]. Doch entfaltet Art. 7 Abs. 5 dieser Richtlinie meines Erachtens keine Rückwirkung und verpflichtet daher unter solchen Umständen auch nicht dazu, zwischen dem automatischen Verlust des ersten Führerscheins oder der Nichtigkeit des zweiten zu wählen.

57. Um Art. 7 Abs. 5 dieser Richtlinie praktische Wirksamkeit zu verleihen, ist es

11 — Die dem Gerichtshof derzeit vorliegenden Rechtssachen zu Führerscheinen zeigen, dass es trotz des Inkrafttretens der Richtlinie 91/439 und der Beschränkung auf den Besitz nur eines Führerscheins in der Praxis sehr schwierig ist, zu überprüfen, ob der Betroffene bereits Inhaber eines von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins ist. Die zuständigen Behörden des ausstellenden Mitgliedstaats werden sicherlich auch weiterhin mit Schwierigkeiten konfrontiert werden, solange es innerhalb der Union keine Vernetzung der Register für die Führerscheine der Straßenverkehrsteilnehmer gibt. Die Richtlinie 2006/126/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über den Führerschein (ABl. L 403, S. 18), die die Richtlinie 91/439 ersetzen soll und am 19. Januar 2013 in Kraft treten wird, sieht in Art. 7 Abs. 5 Buchst. b, c und d ausdrücklich vor, dass ein Mitgliedstaat es ablehnt, einer Person einen Führerschein auszustellen, die bereits einen Führerschein besitzt. Die Mitgliedstaaten müssen in Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten Nachforschungen anstellen, wenn ein hinreichend begründeter Verdacht besteht, dass der Bewerber bereits Inhaber eines anderen Führerscheins ist. Hierfür werden die Mitgliedstaaten das EU-Führerscheinnetz nutzen, sobald es in Betrieb ist.

12 — Vgl. den ersten Erwägungsgrund der Entscheidung 2000/275. Es ist auch daran zu erinnern, dass die von den österreichischen Behörden zwischen dem 1. Januar 1956 und dem 1. November 1997 ausgestellten Führerscheine als mit dem EG-Muster übereinstimmend anerkannt sind.

hingegen seit dem Inkrafttreten der Richtlinie 91/439 am 1. Juli 1996 erforderlich, dass der Betroffene nur einen einzigen Führerschein besitzt.

58. In diesem Zusammenhang erscheint es mir logisch, einen Führerschein, der nach diesem Datum ausgestellt wird, obwohl sein Inhaber bereits einen Führerschein besitzt, der im Hoheitsgebiet der Gemeinschaft anerkannt ist, als nichtig anzusehen.

59. Nach alledem bin ich der Auffassung, dass Herr Schwarz unter den Umständen des Ausgangsverfahrens Inhaber zweier gültiger Führerscheine sein konnte, was im Übrigen das vorlegende Gericht und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften anzuerkennen scheinen [13].

60. Dass Herr Schwarz unter diesen besonderen Umständen zwei gültige Führerscheine besitzen kann, darf ihm aber meines Erachtens nicht die Umgehung des von den deutschen Behörden 1997 verfügten Entzugs der Fahrerlaubnis sowie der Verpflichtung, sich einer in einem medizinisch-psychologischen Gutachten dokumentierten Fahreignungsprüfung zu unterziehen, ermöglichen.

13 — Vgl. Nr. 11 der Vorlageentscheidung und die Randnrn. 22 bis 26 der Erklärungen der Kommission.

C — *Zur zweiten Vorlagefrage*

61. Die Frage, die sich jetzt stellt, ist also, ob der Entzug der deutschen Fahrerlaubnis durch die deutschen Behörden auch Auswirkungen auf die Gültigkeit des österreichischen Führerscheins haben und somit Herrn Schwarz daran hindern kann, sich auf diesen Führerschein zu berufen.

62. Die Kommission scheint anzunehmen, dass ein Entzug der deutschen Fahrerlaubnis keinen Einfluss auf den österreichischen Führerschein hat. Sie ist der Auffassung, dass die Bundesrepublik Deutschland, wenn der österreichische Führerschein trotz eines noch wirksamen Entzugs einer anderen Fahrerlaubnis ausgestellt worden wäre, die Anerkennung des österreichischen Führerscheins nach Art. 8 Abs. 2 und 4 der Richtlinie 91/439 hätte ablehnen können. Im Zeitpunkt der Ausstellung des österreichischen Führerscheins sei dem Inhaber jedoch keine andere Fahrerlaubnis entzogen gewesen. Daher müssten die deutschen Behörden den österreichischen Führerschein trotz des Entzugs der deutschen Fahrerlaubnis anerkennen.

63. Ich teile diese Ansicht aus folgenden Gründen nicht.

64. Zwar gilt die Verpflichtung zur gegenseitigen Anerkennung von Führerscheinen nach ständiger Rechtsprechung ohne jede Formalität und belässt den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Maßnahmen, die erforderlich sind, um ihr nachzukommen, keinen Gestaltungsspielraum [14].

65. Art. 8 Abs. 2 und 4 der Richtlinie 91/439 stellt jedoch klar erkennbar eine Ausnahme von diesem Grundsatz auf, denn er sieht vor, dass ein Mitgliedstaat es ablehnen kann, die Gültigkeit eines Führerscheins anzuerkennen, der in einem anderen Mitgliedstaat erworben wurde, wenn auf den Inhaber im Hoheitsgebiet des ersten Mitgliedstaats eine Maßnahme der Einschränkung, der Aussetzung, des Entzugs oder der Aufhebung der Fahrerlaubnis angewendet wurde.

66. Wie bereits in Nr. 58 meiner Schlussanträge in den Rechtssachen Wiedemann und Funk sowie Zerche u. a. (Urteile vom 26. Juni 2008 [15]) ausgeführt, ermöglicht diese Bestimmung einem Mitgliedstaat, sich zu vergewissern, dass Personen, die er nach Abschluss eines mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbaren gesetzlichen Verfahrens zum Führen von Kraftfahrzeugen für ungeeignet, weil gefährlich, gehalten hat, nicht von einem durch einen anderen Mitgliedstaat ausgestellten Führerschein Gebrauch machen können.

67. Der Gerichtshof hat jedoch entschieden, dass ein Mitgliedstaat die Anerkennung eines Führerscheins nicht ablehnen kann, den ein anderer Mitgliedstaat einer Person ausgestellt hat, auf die im Hoheitsgebiet dieses ersten Mitgliedstaats eine Maßnahme des Entzugs angewendet wurde, wenn dieser Führerschein nach Ablauf der zusätzlich zu dieser Maßnahme angeordneten Sperrfrist für die Neuerteilung der Fahrerlaubnis ausgestellt wurde [16]. Gleiches gilt, wenn die Maßnahme des Entzugs nicht mit einer Sperrfrist für die Neuerteilung der Fahrerlaubnis verbunden war und der neue Führerschein ausgestellt wurde, nachdem die Fahrerlaubnis entzogen worden war [17].

68. In den Rechtssachen Kapper und Kremer hatten die Inhaber der Führerscheine, deren Gültigkeit bestritten wurde, diese nach der Maßnahme des Entzugs oder nach Ablauf der Sperrfrist für die Neuerteilung der Fahrerlaubnis erhalten. Allerdings konnten die zuständigen Behörden gemäß Art. 7 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 91/439 überprüfen, ob die Inhaber wieder fahrgeeignet waren und von ihnen keine Gefahr mehr ausging.

69. Im Ausgangsverfahren ist das anders. Herrn Schwarz wurde der österreichische Führerschein nämlich 43 Jahre vor Begehung des Delikts ausgestellt, das zum Entzug der deutschen Fahrerlaubnis führte. Zudem hat es

14 — Vgl. insbesondere Urteil vom 29. Oktober 1998, Awoyemi (C-230/97, Slg. 1998, I-6781, Randnrn. 41 und 42).

15 — Rechtssachen C-329/06 und C-343/06 sowie C-334/06 bis C-336/06 (Slg. 2008, I-4691).

16 — Vgl. Urteil vom 29. April 2004, Kapper (C-476/01, Slg. 2004, I-5205, Randnr. 76).

17 — Beschluss vom 28. September 2006, Kremer (C-340/05, Slg. 2006, I-98, Randnrn. 34 und 35).

das Ordnungsamt Mannheim am 2. April 2001 abgelehnt, ihm einen neuen Führerschein auszustellen, weil er das geforderte medizinisch-psychologische Gutachten nicht vorgelegt und damit die Wiederherstellung seiner Fahreignung nicht nachgewiesen hatte.

70. Deshalb war nach dem Entzug der deutschen Fahrerlaubnis und nach Ablauf der sechsmonatigen Sperrfrist für ihre Neuerteilung keine Behörde in der Lage, seine Fahreignung zu überprüfen. Meines Erachtens erlaubt auch der bloße Besitz eines Führerscheins, der Jahre vor der Begehung des Delikts erworben wurde, nicht, sich davon zu überzeugen, dass Herr Schwarz den medizinischen Anforderungen nach Art. 7 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 91/439 genügt.

71. Hierzu ist daran zu erinnern, dass sich aus Anhang III Nrn. 14.1 und 15 dieser Richtlinie ergibt, dass Personen, die alkohol- oder drogenabhängig sind oder, auch ohne abhängig zu sein, von solchen Stoffen regelmäßig oder übermäßig Gebrauch machen, eine Fahrerlaubnis weder erteilt noch erneuert werden darf.

72. Das von den deutschen Behörden in Anwendung dieser Bestimmungen für die Neuerteilung der Fahrerlaubnis verlangte medizinisch-psychologische Gutachten ermöglicht gerade die Überprüfung der Eignung einer Person, der die Fahrerlaubnis wegen Trunkenheit am Steuer entzogen wurde.

73. Ließe man zu, dass sich Herr Schwarz auf seinen österreichischen Führerschein beruft, obwohl er seine Fahreignung nicht hat überprüfen lassen, würden die von der Richtlinie 91/439 aufgestellten Sicherheitsregeln umgangen und würde dem Ziel dieser Richtlinie zuwidergehandelt, zur Verbesserung der Sicherheit im Straßenverkehr beizutragen.

74. Es ist daran zu erinnern, dass die Richtlinie genau aus diesem Grund vorsieht, dass jede Person nur Inhaber eines einzigen Führerscheins sein kann. Besitzt jemand in einem sehr speziellen Fall, wie er im Ausgangsverfahren vorliegt, zwei Führerscheine, darf dies nicht die doppelte Zielsetzung der Richtlinie 91/439 beeinträchtigen, zum einen durch den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung die Freizügigkeit von Personen zu gewährleisten und zum anderen die Sicherheit im Straßenverkehr zu verbessern.

75. Mit anderen Worten kann Herr Schwarz zwar Inhaber zweier Führerscheine sein, doch ändert das nichts daran, dass er nur eine Fahrerlaubnis besitzt.

76. Es verstieße gegen die Richtlinie 91/439, würde man einer Person, die einen schwerwiegenden Verstoß gegen die Straßenverkehrsgesetze begangen hat, erlauben, sich auf einen zweiten Führerschein zu berufen, obwohl nicht nachgewiesen ist, dass sie wieder fahrgeeignet ist.

77. Daher bin ich der Auffassung, dass es ein Mitgliedstaat nach Art. 8 Abs. 2 und 4 der Richtlinie 91/439 ablehnen kann, die Gültigkeit eines Führerscheins anzuerkennen, der zuvor von einem anderen Mitgliedstaat einer Person ausgestellt wurde, der im Hoheitsgebiet des ersten Mitgliedstaats die Fahrerlaubnis entzogen wurde.

78. Nach alledem ist meines Erachtens Art. 7 Abs. 5 der Richtlinie 91/439 dahin auszulegen, dass er es einer Person nicht verwehrt, Inhaber zweier Führerscheine zu sein, zum einen wenn der erste Führerschein von einem Drittstaat vor Inkrafttreten der Richtlinie 80/1263 ausgestellt wurde und zum anderen wenn — vor Inkrafttreten der Richtlinie 91/439 — die Person bereits Inhaber eines im Hoheitsgebiet der Gemeinschaft anerkannten Führerscheins ist und sich einer Prüfung der Fähigkeiten unterzieht, die für die Erteilung einer Fahrerlaubnis erforderlich sind. Art. 8 Abs. 2 und 4 dieser Richtlinie ist meiner Meinung nach jedoch dahin auszulegen, dass er einen Mitgliedstaat unter den Umständen des Ausgangsverfahrens nicht daran hindert, es abzulehnen, die Gültigkeit eines Führerscheins anzuerkennen, der zuvor von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellt wurde.

79. Bevor ich zum Schluss komme, halte ich eine schematische Aufstellung für hilfreich, die allgemein die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Führerscheinen und seiner Ausnahmen verdeutlicht, wie sie sich aus der Richtlinie 91/439 und der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt.

80. Gemäß der Richtlinie 91/439

— kann ein EU-Bürger nur Inhaber eines einzigen von einem Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins sein;

— kann ein Mitgliedstaat einer Person, die seit weniger als sechs Monaten in seinem Hoheitsgebiet ansässig ist, oder einer Person, die alkohol- oder drogenabhängig ist, keinen Führerschein ausstellen;

— wird ein Führerschein, der von einem Mitgliedstaat ausgestellt wurde, im Hoheitsgebiet anderer Mitgliedstaaten anerkannt;

— kann ein Mitgliedstaat jedoch unter bestimmten Voraussetzungen seine eigenen Entscheidungen über Einschränkung, Aussetzung, Entzug oder Aufhebung der Fahrerlaubnis auf den Führerschein anwenden;

— sind die Mitgliedstaaten untereinander zu vertrauensvoller Zusammenarbeit verpflichtet.

81. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs gilt Folgendes:

— Im Urteil Awoyemi hat der Gerichtshof entschieden, dass die Verpflichtung zur gegenseitigen Anerkennung ohne jede Formalität gilt und den Mitgliedstaaten bei den Maßnahmen, die erforderlich sind, um ihr nachzukommen, keinen Gestaltungsspielraum belässt [18].

— Nach den Ausführungen des Gerichtshofs im Urteil Kapper sowie in den Beschlüssen Halbritter [19] und Kremer kann der Aufnahmemitgliedstaat, wenn die Sperrfrist für die Neuerteilung einer Fahrerlaubnis in seinem Hoheitsgebiet abgelaufen ist oder wenn der Entzug nicht mit einer solchen Sperrfrist verbunden war, nicht die Anerkennung der Gültigkeit aller Führerscheine ablehnen, die später von anderen Mitgliedstaaten ausgestellt werden.

— Im Urteil Wiedemann und Funk hat der Gerichtshof eine Ausnahme vom Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung zugelassen. Danach konnte ein Mitgliedstaat einer Person, der in seinem Hoheitsgebiet die Fahrerlaubnis entzogen worden und gegen die eine Sperrfrist für die Neuerteilung der Fahrerlaubnis angeordnet worden war, die Anerkennung eines von einem anderen Mitgliedstaat während dieser Sperrfrist ausgestellten neuen Führerscheins versagen [20].

— Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs darf einer Person, auf die eine restriktive Maßnahme in Bezug auf ihre Fahrerlaubnis angewendet wurde, nicht unter Missachtung des Wohnsitzerfordernisses ein Führerschein ausgestellt werden. Das Wohnsitzerfordernis trägt nämlich mangels einer vollständigen Harmonisierung der Regelungen der Mitgliedstaaten über die Erteilung der Fahrerlaubnis u. a. dazu bei, den „Führerschein-Tourismus“ zu bekämpfen. Dieses Erfordernis hat zudem eine besondere Bedeutung, da es Vorbedingung für die Prüfung der Einhaltung der übrigen in der Richtlinie 91/439 aufgestellten Voraussetzungen ist [21]. Der Gerichtshof hat hier dem Gebot der Sicherheit im Straßenverkehr Vorrang eingeräumt.

18 — Randnrn. 41 und 42.
19 — Beschluss vom 6. April 2006 (C-227/05).
20 — Vgl. Urteil Wiedemann und Funk (Randnr. 65).
21 — Ebd. (Randnrn. 68 bis 71). Vgl. auch Urteil Zerche u. a. (Randnrn. 65 bis 68).

82. Nach dem Vorstehenden scheint mir die einheitliche Rechtsprechung des Gerichtshofs, wie ich sie verstehe, deutlich das Bestreben erkennen zu lassen, die Ausübung der Freizügigkeit mit dem Erfordernis in Einklang zu bringen, allen, die von der Freizügigkeit Gebrauch machen, unerlässliche Sicherheitsstandards zu gewährleisten.

83. Ich halte es für angebracht, hervorzuheben, dass die Freizügigkeit nur unter der Voraussetzung konkrete Realität werden kann, dass die Bürger, die von ihr Gebrauch machen, nicht aus diesem Grund unbilliger Gefahr ausgesetzt werden. Eine solche Gefahr geht meines Erachtens von einer Person aus, die, obwohl durch die Entscheidung eines Gerichts oder einer Behörde für fahruntüchtig erklärt, dennoch weiterhin ein Fahrzeug führt, ohne die nunmehr in der geltenden Richtlinie aufgestellten Voraussetzungen zu erfüllen.

84. Deshalb halte ich die Feststellung für sachgerecht, dass es beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts der Rechtsprechung allein nicht gelingen wird, Situationen dieser Art zu verhindern.

85. Auch wenn der Gerichtshof meinem Vorschlag folgen sollte, zeigt die vorliegende Rechtssache unbestreitbar die Gesetzeslücke auf, die von der Richtlinie 91/439 gelassen wird. Würde nämlich entschieden, wie ich vorschlagen werde, dass die Bundesrepublik Deutschland berechtigt war, es abzulehnen, die Gültigkeit des österreichischen Führerscheins von Herrn Schwarz anzuerkennen, könnte dieser ohne Unannehmlichkeiten und von diesem Führerschein gedeckt in anderen Mitgliedstaaten der Union ein Kraftfahrzeug führen, wo von ihm dieselbe Gefahr ausgehen würde wie in Deutschland.

86. Daher halte ich es für zweckmäßig, dass sich der Gemeinschaftsgesetzgeber dieses Problems annimmt, um es einer adäquaten Lösung zuzuführen.

V — Ergebnis

87. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom Landgericht Mannheim vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

Art. 7 Abs. 5 der Richtlinie 91/439/EWG des Rates vom 29. Juli 1991 über den Führerschein in der durch die Verordnung (EG) Nr. 1882/2003 des Europäischen

Parlaments und des Rates vom 29. September 2003 geänderten Fassung ist dahin auszulegen, dass er es einer Person nicht verbietet, Inhaber zweier Führerscheine zu sein, zum einen wenn der erste Führerschein von einem Drittstaat vor Inkrafttreten der Richtlinie 80/1263/EWG des Rates vom 4. Dezember 1980 zur Einführung eines EG-Führerscheins ausgestellt wurde und zum anderen wenn — vor Inkrafttreten der Richtlinie 91/439 — diese Person bereits Inhaber eines im Hoheitsgebiet der Gemeinschaft anerkannten Führerscheins ist und sich der Prüfung der Fähigkeiten unterzieht, die für die Erteilung einer Fahrerlaubnis erforderlich sind.

Art. 8 Abs. 2 und 4 der Richtlinie 91/439 in der durch die Verordnung Nr. 1882/2003 geänderten Fassung ist dahin auszulegen, dass er einen Mitgliedstaat unter den Umständen des Ausgangsverfahrens nicht daran hindert, es abzulehnen, die Gültigkeit eines Führerscheins anzuerkennen, der zuvor von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellt wurde.