In der Rechtssache 16/78

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Amtsgericht Reutlingen (Bundesrepublik Deutschland) in dem vor diesem anhängigen Strafverfahren gegen

MICHEL CHOQUET, Elektromechaniker, wohnhaft in Reutlingen,

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Artikel 5, 7, 48 und 56 EWG-Vertrag im Hinblick auf die Rechtsvorschriften der Bundesrepublik Deutschland über die Fahrerlaubnis

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kutscher, der Kammerpräsidenten J. Mertens de Wilmars und Mackenzie Stuart, der Richter P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe und G. Bosco,

Generalanwalt: G. Reischl
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf und die nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

Der Elektromechaniker Michel Choquet, der die französische Staatsangehörigkeit besitzt und in Reutlingen (Bundesrepublik Deutschland) wohnt, wurde am 15. Oktober 1977 in Reutlingen-Gönningen in einen Verkehrsunfall verwickelt.

Auf Antrag der Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht Tübingen vom 15. November 1977 erließ das Amtsgericht Reutlingen am 3. Dezember 1977 einen Strafbefehl, durch den gegen Herrn Choquet wegen Straßenverkehrsgefährdung und Fahrens ohne Fahrerlaubnis eine Geldstrafe von 1 600 DM festgesetzt wurde.

In der Bundesrepublik Deutschland ist nach §§ 2 und 21 Straßenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1952 zum Führen eines Kraftfahrzeugs eine amtliche Fahrerlaubnis erforderlich und das Fahren ohne Fahrerlaubnis strafbar. Nach Artikel 6 und 7 des Pariser Abkommens über Kraftfahrzeugverkehr vom 24. April

1926 in Verbindung mit der Verordnung über internationalen Kraftfahrzeugverkehr vom 12. November 1934 in der Fassung der Verordnung vom 18. April 1940 sind Ausländer berechtigt, mit ihrem nationalen oder Internationalen Führerschein für die Dauer eines Jahres seit dem Tag des Grenzübertritts oder der Ausstellung des Führerscheins ein Kraftfahrzeug im Bundesgebiet entsprechend den Vorschriften ihres Heimatlandes zu führen. Nach Ablauf dieser Frist wird von ihnen in der Bundesrepublik der Besitz einer deutschen Fahrerlaubnis verlangt. Herr Choquet, der seit dem 1. Januar 1976 seinen Wohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland hat, ist Inhaber einer französichen Fahrerlaubnis, die am 22. November 1968 von der Präfektur Aisne erteilt wurde; er besitzt jedoch keine deutsche Fahrerlaubnis.

Das Amtsgericht Reutlingen, bei dem am 14. Dezember 1977 Einspruch eingelegt wurde, hat das Verfahren mit Beschluß vom 13. Februar 1978 ausgesetzt, bis der Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag über folgende Frage vorab entschieden hat:

Ist es mit dem europäischen Gemeinschaftsrecht vereinbar, wenn ein EG-Mitgliedstaat von den Bürgern der anderen Mitgliedstaaten für das Führen von Kraftfahrzeugen den Erwerb einer innerstaatlichen Fahrerlaubnis verlangt und sie gegebenenfalls wegen Fahrens ohne diese Fahrerlaubnis bestraft, obwohl diese Gemeinschaftsangehörigen nach Artikel 48 ff. EWG-Vertrag aufenthaltsberechtigt und im Besitz ihrer vergleichbaren nationalen Fahrerlaubnis sind?

Der Beschluß des Amtsgerichts Reutlingen ist am 16. Februar 1978 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben am 24. April 1978 die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, am 8. Mai 1978 die Regierung des Königreichs der Niederlande, am 17. Mai 1978 die Regierung des Vereinigten Königsreichs und am 22. Mai 1978 Herr Choquet, der Beschuldigte des Ausgangsverfahrens, schriftliche Erklärungen eingereicht.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

Er hat jedoch die Kommission aufgefordert, ihm eine vergleichende Übersicht über die Gesetzgebung und Verwaltungspraxis der neun Mitgliedstaaten in bezug auf die Frage vorzulegen, ob ein Ausländer mit einer Fahrerlaubnis seines Heimatlandes, der sich im Gebiet des betreffenden Mitgliedstaats aufhält, verpflichtet ist, eine Fahrerlaubnis des Aufenthaltslandes zu erwerben, und zwar, falls dies bejaht wird, unter welchen zeitlichen, verfahrensmäßigen, formellen und materiellen Voraussetzungen. Die Kommission ist dieser Aufforderung nach Verlängerung der zunächst gesetzten Frist nachgekommen.

II — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen

Herr Choquet, der Beschuldigte des Ausgangsverfahrens, ist der Ansicht, die deutschen Straßenverkehrsbestimmungen seien mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar, soweit sie von einem Anghörigen eines Mitgliedstaats, der eine nationale Fahrerlaubnis seines Heimatlandes besitze, genauso wie von sonstigen Ausländern verlangten, daß dieser nach einjährigem Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland die deutsche Fahrerlaubnis erwerbe, und soweit ein Angehöriger eines Mitgliedstaats, der im Besitz einer nationalen Fahrerlaubnis sei, nach Ablauf der genannten Frist wegen Fahrens ohne Fahrerlaubnis mit Strafe bedroht werde, wenn er weiterhin ein Fahrzeug in der Bundesrepublik führe.

a) Diese Bestimmungen verstießen gegen die Pflicht zu gemeinschaftsfreundlichem Verhalten nach Artikel 5 EWG-Vertrag. Die Verpflichtung für einen Ausländer, eine inländische Fahrprüfung abzulegen, sei angesichts der Ziele der Bestimmungen im Rahmen der Gemeinschaft nicht gerechtfertigt: Die Mitgliedstaaten bildeten ein einheitliches Wirtschaftsgebiet, das den gleichen Grad technischer Entwicklung, Industrialisierung und Verkehrsdichte aufweise und innerhalb dessen eine weitgehende Vereinheitlichung der Verkehrsvorschriften bestehe. Die in den einzelnen Mitgliedstaaten an den Erwerb der Fahrerlaubnis gestellten Anforderungen seien möglicherweise unterschiedlich, sie seien aber im gleichen Geist und im Hinblick auf die gleiche Zielsetzung konzipiert. Die Vertragstreue gebiete es, von Angehörigen der Mitgliedstaaten nicht generell wie von anderen Ausländern den Erwerb der inländischen Fahrerlaubnis zu verlangen, sondern durch weniger einschneidende Maßnahmen die etwa bestehenden Bedenken auszuräumen.

b) Das deutsche Straßenverkehrsrecht verstoße gegen die Vertragsvorschriften zum Schutze der Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (Art. 48 ff.). Dies gelte insbesondere für Berufskraftfahrer. Wer im Besitz seiner nationalen Fahrerlaubnis sei, könne als Angehöriger eines anderen Mitgliedstaats jederzeit in der Bundesrepublik Deutschland eine Anstellung als Kraftfahrer finden, doch könne er nach einem Jahr seine Beschäftigung, jedenfalls zu den bisherigen Bedingungen, nicht mehr weiter ausüben, wenn er nicht die deutsche Fahrprüfung ablege. Dies sei für ihn — vor allem wegen der sprachlichen Schwierigkeiten in Anbetracht der kompliziert formulierten deutschen Straßenverkehrsbestimmungen — mit ganz erheblichen Kosten verbunden, womit der Grundsatz der Inländerbehandlung verletzt werde.

c) Die Bestimmungen des deutschen Straßenverkehrsrechts verstießen gegen die Niederlassungsfreiheit der Artikel 52 ff. EWG-Vertrag. Wer im Besitz einer inländischen Fahrerlaubnis sei, habe jederzeit die Möglichkeit, sich als selbständiger Spediteur oder selbständiger Taxifahrer niederzulassen. Für diese selbständigen Tätigkeiten sei der Erwerb der innerstaatlichen Fahrerlaubnis im wesentlichen der Befähigungsnachweis im Sinne von Artikel 57 EWG-Vertrag. Die deutschen Rechtsvorschriften stellten ein Hindernis für die wirksame Ausübung der Niederlassungsfreiheit dar, indem sie jedenfalls für die dauerhafte Ausübung des Berufs den nochmaligen Nachweis einer Befähigung verlangten, der unter praktisch identischen Voraussetzungen bereits in einem anderen Mitgliedstaat erbracht worden sei.

d) Die Bestimmungen des deutschen Straßenverkehrsrechts seien auch nicht etwa aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit im Sinne von Artikel 56 Absatz 1 EWG-Vertrag gerechtfertigt. Diese Feststellung folge schon allein daraus, daß beliebige Ausländer, von deren Heimatstaaten in keiner Weise bekannt sei, welche Voraussetzungen an den Erwerb einer Fahrerlaubnis geknüpft würden, ein Jahr lang am deutschen Straßenverkehr teilnehmen dürften. Dies gelte um so mehr für Angehörige der Mitgliedstaaten, von denen hinreichend bekannt sei, welche Voraussetzungen sie für den Erwerb der Fahrerlaubnis aufstellten. Darüber hinaus sorge auch die faktische Identität der Verkehrsverhältnisse in den Mitgliedstaaten dafür, daß eine Person, die in einem der Mitgliedstaaten die Erlaubnis zum Führen eines Kraftfahrzeugs und damit zur Teilnahme am Straßenverkehr erworben habe, in einem anderen Mitgliedstaat keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung wegen ihrer dortigen Teilnahme am Straßenverkehr darstelle.

Die *Regierung des Königreichs der Niederlande* bemerkt, die Verpflichtung eines Staates zur Anerkennung der nationalen Fahrerlaubnis eines anderen Staates ergebe sich aus den am 24. April 1926 in Paris und am 19. September 1949 in Genf geschlossenen Übereinkommen über Kraftfahrzeugverkehr, bei denen die Niederlande Vertragspartei seien. Im Verhältnis zur Bundesrepbulik Deutschland gelte ein Notenwechsel vom 28. Oktober 1957. Die Niederlande beabsichtigten, auch dem am 8. November 1968 in Wien geschlossenen Übereinkommen über den Straßenverkehr und dem am 1. Mai 1971 in Genf geschlossenen Europäischen Übereinkommen zur Durchführung dieses Übereinkommens beizutreten. Die erwähnte Verpflichtung bestehe jedoch nur im internationalen Verkehr. Wenn sich daher der Inhaber einer ausländischen Fahrerlaubnis in den Niederlanden niederlasse, sei nach den niederländischen Straßenverkehrsvorschriften ein niederländischer Führerschein erforderlich. Der Inhaber einer gültigen oder im Zeitpunkt der Wohnsitznahme in den Niederlanden seit weniger als einem Jahr abgelaufenen ausländischen Fahrerlaubnis sei jedoch berechtigt, eine niederländische Fahrerlaubnis ohne eine neue Prüfung zu erwerben. Er müsse aber den rechtlichen Anforderungen genügen, die in den Niederlanden an die gesundheitliche Eignung für das Führen von Kraftfahrzeugen gestellt würden: Der Antragsteller habe eine von ihm selbst zu unterzeichnende Erklärung über seinen Gesundheitszustand vorzulegen. Aufgrund dieser Erklärung könne auch eine ärztliche Untersuchung angeordnet werden. Ein Ausländer, der in den Niederlanden Wohnsitz nehme, könne also bei Vorlage seines ausländischen Führerscheins eine niederländische Fahrerlaubnis erhalten, wenn er die in den Niederlanden gestellten gesundheitlichen Anforderungen erfülle. Er erfahre deshalb bei der Umschreibung seines nationalen Führerscheins keine weiter gehenden Behinderungen als niederländische Staatsangehörige.

Diese Regelung gehe weiter als diejenige des Genfer Übereinkommens der Wirtschaftskommission für Europa vom 1. April 1975 über Mindestanforderungen für die Erteilung und Gültigkeit von Führerscheinen, dem die Niederlande noch nicht beigetreten seien. Die Niederlande beabsichtigen, ihr Verfahren zur Umschreibung von Führerscheinen auf dieses Übereinkommen umzustellen. Die damit ins Auge gefaßte Beschränkung der Umschreibungsmöglichkeit solle jedoch nicht für Inhaber einer Fahrerlaubnis aus anderen EWG-Mitgliedstaaten gelten. Für diese Gruppe würden die Niederlande deshalb am System der freien Umschreibung festhalten.

Die Regelung, wonach bei Wohnsitznahme in den Niederlanden eine niederländische Fahrerlaubnis zu beantragen sei, ergebe sich aus dem Umstand, daß der nationale Führerschein unter den heutigen Verhältnissen ein wesentliches Instrument zur Durchsetzung der nationalen Verkehrsordnung sei. Würde diese Regelung angetastet, so brächte dies für die Niederlande folgende Nachteile mit sich:

— Die Kontrolle der Einhaltung der Verkehrsvorschriften würde komplizierter.

— Der Vollzug einer Entziehung der Fahrerlaubnis würde erschwert.

— Die Ungültigerklärung eines Führerscheins eines anderen Mitgliedstaats wegen festgestellten Fehlens der Fahrkenntnisse oder der gesundheitlichen Eignung des Inhabers wäre nicht möglich.

— Der niederländische Führerschein habe eine Gültigkeitsdauer von fünf Jahren; die meisten Fahrerlaubnisse der anderen Mitgliedstaaten seien auf unbegrenzte Zeit gültig. Durch die Wohnsitznahme in den Niederlanden würde die regelmäßige Erneuerung des Dokuments erschwert werden.

— Infolge der Freistellung brauchten die Kraftfahrzeugführer aus anderen

EWG-Staaten, die in den Niederlanden Wohnsitz genommen hätten, nicht der in den Niederlanden geltenden Verpflichtungen zu genügen, bei der Erneuerung des Führerscheins alle fünf Jahre eine erneute eigene Erklärung über den Gesundheitszustand vorzulegen, weshelb dann auch nicht eine aufgrund dieser Erklärung etwa erforderliche ärztliche Untersuchung verlangt werden könne.

Bis zu einer weiteren Koordinierung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft wollten die Niederlande an der Forderung festhalten, daß bei Wohnsitznahme in einem anderen Mitgliedstaat die Fahrerlaubnis dieses Mitgliedstaats zu beantragen sei.

Die *Regierung des Vereinigten Königreichs* ist der Auffassung, daß jedem Mitgliedstaat das Recht zukomme, die Voraussetzungen für das Fahren auf seinen Straßen im Interesse der öffentlichen Sicherheit zu kontrollieren. Eine derartige Kontrolle übten die Mitgliedstaaten dadurch aus, daß sie Fahrerlaubnisse nur solchen Personen erteilten, die sie für geeignet hielten, auf ihren Straßen sicher zu fahren, und daß sie jeder Person, die nicht Inhaber einer solchen Erlaubnis sei, das Führen von Kraftfahrzeugen untersagten. Dieses Verbot gelte nicht für Fahrer, die vorübergehende Besucher und Inhaber eines in einem anderen Land ausgestellten gültigen Führerscheins oder Internationalen Führerscheins seien; diese Führerscheine würden für die Dauer eines Besuchs anerkannt, wenn sowohl das ausstellende Land als auch das Gastland Vertragsstaaten des Pariser Übereinkommens von 1926, des Genfer Übereinkommens von 1949 oder des Wiener Übereinkommens von 1968 seien.

In Ermangelung gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen sei jeder Mitgliedstaat berechtigt, nationale Maßstäbe insbesondere für die Fahrprüfung anzuwenden, die den nationalen Verkehrsbedingungen entsprächen, und von jeder Person, die eine Erlaubnis begehre, zu verlangen, daß sie diesen Maßstäben genüge. Der Gerichtshof habe bereits entschieden, daß jeder Mitgliedstaat unbeschadet der Vorschriften des Vertrages über den freien Dienstleistungsverkehr das Recht habe, seine eigenen Regeln für die Aufrechterhaltung beruflicher Verhaltensnormen aufzustellen; erst recht müsse er befugt sein, die Voraussetzungen selbst zu regeln, unter denen die Teilnahme am Straßenverkehr erlaubt sei, da das Recht zur Erteilung der Fahrerlaubnis im Gegensatz zum freien Dienstleistungsverkehr nicht in den Verträgen geregelt sei.

Nationale Vorschriften dürften auf Anhörung anderer Mitgliedstaaten, deren Tätigkeit das Führen von Kraftfahrzeugen bedinge, ohne Zweifel nicht derart angewandt werden, daß die Freizügigkeit behindert werde. Diese werde jedoch nicht behindert, wenn Angehörige anderer Mitgliedstaaten und Angehörige des Gaststaates die gleiche Möglichkeit hätten, die Befähigung für jede zur Ausübung der gewählten Tätigkeit erforderliche nationale Fahrerlaubnis nachzuweisen und diese zu erlangen, und wenn die Strafen für das Fahren ohne Fahrerlaubnis sowie die Gebühren für die Erlangung einer Fahrerlaubnis weder diskriminierend noch übermäßig seien.

Die *Kommission* ist der Ansicht, die Fahrerlaubnispflicht, so wie sie in den Rechtsvorschriften der Bundesrepublik Deutschland definiert sei, könne das Freizügigkeitsrecht aus Artikel 48 EWG-Vertrag verletzen, wenn das Führen des Kraftfahrzeugs in einem inneren Zusammenhang mit dem Zweck des Freizügigkeitsrechts stehe, d. h. für das Aufsuchen und Ausüben einer Beschäftigung erforderlich sei, und wenn die Fahrerlaubnispflicht nicht aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigt sei. Die Erlaubnispflicht erscheine nicht schon als solche geeignet, die Freizügigkeit zu behindern, sondern erst dann, wenn die Bedingungen für den Erwerb der Erlaubnis den Angehörigen

eines anderen Mitgliedstaats unzumutbar belasteten oder diskriminierten.

Die Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten würden aber beim Erwerb der deutschen Fahrerlaubnis nicht unzumutbar belastet oder diskriminiert: Nach § 15 Absatz 1 Straßenverkehrszulassungsordnung werde jedem Inhaber einer ausländischen Fahrerlaubnis die deutsche Fahrerlaubnis für die entsprechende Fahrzeugklasse erteilt, wenn keine Bedenken gegen seine Eignung bestünden, er seinen Wohnsitz im Inland habe, sich seit einem Jahr überwiegend im Inland aufgehalten und während dieser Zeit ein Kraftfahrzeug der beantragten Klasse geführt habe. Anders als deutsche Antragsteller brauche der Inhaber einer ausländischen Fahrerlaubnis den Nachweis der Unterweisung in Sofortmaßnahmen am Unfallort und der Ausbildung in Erster Hilfe nicht zu erbringen. Der Inhaber einer ausländischen Fahrerlaubnis, der die Wohnsitz- und Aufenthaltsvoraussetzungen nicht erfülle, erhalte die deutsche Fahrerlaubnis, wenn er ausreichende Kenntnisse der deutschen Verkehrsvorschriften in einer Prüfung nachweise.

Der Inhaber einer ausländischen Fahrerlaubnis habe demnach einen Anspruch auf Erteilung der deutschen Fahrerlaubnis. Die erfolgreiche Ablegung einer Prüfung werde nur in ganz bestimmten Fällen verlangt. Im praktischen Ergebnis gleiche dieses System einer Umschreibung oder einem Umtausch der ausländischen Erlaubnis gegen eine inländische. Gebühren dürfe die zuständige Behörde für Amtshandlungen im Zusammenhang mit der Zulassung von Personen zum Straßenverkehr erheben; diese dürften aber im Einzelfall 100 DM (und bei Untersuchung der geistigen oder körperlichen Eignung 250 DM) nicht übersteigen.

Die Frage nach der Vereinbarkeit der innerstaatlichen Fahrerlaubnispflicht mit dem Gemeinschaftsrecht sei daher zu bejahen.

Es sei darauf hinzuweisen, daß die Kommission im Rahmen ihrer gemeinsamen Verkehrspolitik dem Rat am 17. August 1972 einen Vorschlag für eine Richtlinie über die Harmonisierung der Rechtsvorschriften betreffend die Erlaubnis zum Führen von Kraftfahrzeugen (Abl. C 119, S. 1) unterbreitet habe. Dieser Vorschlag habe die Einführung eines einheitlichen Verfahrens für die Erteilung der Fahrerlaubnis vorgesehen. Nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses habe die Kommission dem Rat am 5. Dezember 1975 gemäß Artikel 149 Absatz 2 EWG-Vertrag Änderungen ihres ursprünglichen Vorschlags vorgelegt (Abl. C 8, 1976, S. 2). Dieser Vorschlag ziele auf die Einführung eines EG-Führerscheins, der fakultativ neben der inländischen Fahrerlaubnis erteilt werden könne, durch seine Geltung im gesamten Territorium der Gemeinschaft aber praktisch zur gegenseitigen Anerkennung der nationalen Führerscheine führe. Der Vorschlag werde zur Zeit in den zuständigen Ratsgremien erörtert.

Die Frage des Amtsgerichts Reutlingen könne wie folgt beantwortet werden:

Das aus Artikel 48 EWG-Vertrag fließende Freizügigkeitsrecht wird nicht durch innerstaatliche Vorschriften verletzt, die das Führen von Kraftfahrzeugen ohne inländische Fahrerlaubnis unter Strafandrohung verbieten und die Erteilung dieser Erlaubnis an Inhaber einer ausländischen Fahrerlaubnis ohne Fahrprüfung vorsehen.

III — Mündliche Verhandlung

Herr Choquet, der Beschuldigte des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwalt Rolf Kofler, zugelassen in Reutlingen, die Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch R. D. Munrow, Assistant Treasury Solicitor, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Norbert Koch, haben in

der Sitzung vom 26. September 1978 mündliche Ausführungen gemacht und Fragen des Gerichtshofes beantwortet.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 24. Oktober 1978 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Das Amtsgericht Reutlingen hat dem Gerichtshof mit Beschluß vom 13. Februar 1978, bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 16. Februar 1978, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag eine Frage insbesondere nach der Auslegung von Artikel 48 EWG-Vertrag im Zusammenhang mit der gegenseitigen Anerkennung der Fahrerlaubnisse für Kraftfahrzeuge zugunsten der Gemeinschaftsangehörigen vorgelegt. Diese Frage ist im Rahmen eines Strafverfahrens aufgeworfen worden, das gegen einen französischen Staatsangehörigen, der in der Bundesdrepublik Deutschland wohnhaft ist und dort als unselbständig Beschäftigter den Beruf eines Elektromechanikers ausübt, wegen Führens eines Fahrzeugs ohne eine nach deutschem Recht gültige Fahrerlaubnis eingeleitet wurde.

2 Aus den Akten ergibt sich, daß der Beschuldigte bei einer Polizeikontrolle anläßlich eines Verkehrsunfalls, in den er verwickelt worden war, eine von den französischen Behörden erteilte Fahrerlaubnis vorwies. Diese Erlaubnis wird von der deutschen Verwaltung nicht als gültig angesehen, denn nach den Bestimmungen des innerstaatlichen Straßenverkehrsrechts ist jeder Inhaber einer ausländischen Fahrerlaubnis, der seit mehr als einem Jahr im Gebiet der Bundesrepublik wohnt, verpflichtet, eine deutsche Fahrerlaubnis zu erwerben. Nach den im Laufe des Verfahrens gegebenen Auskünften scheint jedoch die Erteilung der Fahrerlaubnis in diesem Fall von einfacheren Voraussetzungen abzuhängen, als sie für die Erteilung der nationalen Fahrerlaubnis gelten, und im allgemeinen keine neue Prüfung zu erfordern. In diesem Zusammenhang bemerkt das vorlegende Gericht, der Erwerb einer neuen Fahrerlaubnis könne gleichwohl mit Sprachschwierigkeiten verbunden sein und den Betroffenen so unverhältnismäßig hohe Kosten verursachen, daß sich daraus eine gegen Artikel 7 des Vertrages verstoßende Diskriminierung der Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten und eine Beeinträchtigung der Ausübung des durch Artikel 48 garantierten Freizügigkeitsrecht der Arbeitnehmer ergeben könnten.

3 Um diese Zweifel klären zu lassen, hat das Amtsgericht die Frage vorgelegt, ob „es mit dem europäischen Gemeinschaftsrecht vereinbar [ist], wenn ein

EG-Mitgliedstaat von den Bürgern der anderen Mitgliedstaaten für das Führen von Kraftfahrzeugen den Erwerb einer innerstaatlichen Fahrerlaubnis verlangt und sie gegenbenenfalls wegen Fahrens ohne diese Fahrerlaubnis bestraft, obwohl diese Gemeinschaftsangehörigen nach Artikel 48 ff. EWG-Vertrag aufenthaltsberechtigt und im Besitz ihrer vergleichbaren nationalen Fahrerlaubnis sind".

Zur Anknüpfung des Gegenstands an den EWG-Vertrag

4 In ihren während des Verfahrens eingereichten Erklärungen hat die Regierung des Vereinigten Königreichs darauf hingewiesen, daß es keine gemeinschaftliche Bestimmung gebe, die sich speziell mit der Erteilung von Fahrerlaubnissen befasse. Hierzu ist zunächst zu bemerken, daß die Kommission in einem am 5. Dezember 1975 dem Rat unterbreiteten Vorschlag einer Richtlinie zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften betreffend die Erlaubnis zum Führen von Kraftfahrzeugen (Abl. C 8, 1976, S. 2) als Rechtsgrundlage für die vorgeschlagenen Maßnahmen Artikel 75 Absatz 1 Buchstabe c des Vertrages angegeben hat, der die Durchführung einer gemeinsamen Verkehrspolitik betrifft. Dieser Artikel, der den Rat ermächtigt, „alle zweckdienlichen Vorschriften" auf dem Gebiet des Verkehrs zu erlassen, könnte nur über Durchführungsmaßnahmen des Rates, die dieser im gegenwärtigen Stadium noch nicht getroffen hat, einen Anhalt für die Lösung des Rechtsstreits geben. Es ist jedoch nicht zu verkennen, daß die innerstaatlichen Bestimmungen über die Erteilung und die gegenseitige Anerkennung der Fahrerlaubnis durch die Mitgliedstaaten sowohl unmittelbaren als auch mittelbaren Einfluß auf die Ausübung der Rechte haben, welche die Vertragsvorschriften hinsichtlich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, der Niederlassung und — vorbehaltlich der Verweisung in Artikel 61 Absatz 1 des Vertrages — sämtlicher Dienstleistungen gewährleistet. Im Hinblick auf die Bedeutung der Individualverkehrsmittel kann nämlich der Besitz einer ordnungsgemäß vom Aufnahmeland anerkannten Fahrerlaubnis für die tatsächliche Ausübung einer großen Anzahl von unselbständigen und selbständigen Erwerbstätigkeiten durch die unter das Gemeinschaftsrecht fallenden Personen von Belang sein.

5 Es zeigt sich somit, daß selbst bei Fehlen spezieller Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts das Amtsgericht seine Frage zutreffend gestellt hat, wenn es den Gerichtshof ersucht, sich dazu zu äußern, welche Auswirkungen die Voraussetzung der Erteilung oder der Anerkennung der Fahrerlaubnis möglicherweise für die durch den Vertrag gewährleistete Freizügigkeit der Arbeitnehmer, der die Niederlassungsfreiheit und der freie Dienstleistungsverkehr hinzuzufügen sind, haben.

Zur Beantwortung der Frage

6 Die Regelung der Erteilung von Fahrerlaubnissen einschließlich der Festlegung derjenigen Voraussetzungen, unter denen eine ausländische Fahrerlaubnis anerkannt oder gegen eine nationale Fahrerlaubnis ausgetauscht werden kann, fällt in erster Linie in den Verantwortungsbereich, der den Mitgliedstaaten in ihrem eigenen Hoheitsgebiet bezüglich der Verkehrssicherheit auf den öffentlichen Wegen zusteht.

7 Eine vergleichende Untersuchung der innerstaatlichen Verhältnisse auf diesem Gebiet macht deutlich, daß die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Erteilung der Fahrerlaubnis derartige Unterschiede — insbesondere hinsichtlich der Prüfungsmodalitäten, des Zeitabstands der ärztlichen Untersuchungen, der Gültigkeitsdauer der Fahrerlaubnis und der Bestimmung der verschiedenen Fahrzeugklassen — aufweisen, daß die schlichte Anerkennung der Fahrerlaubnis zugunsten der Personen, die sich auf Dauer im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats als desjenigen niederlassen wollen, der ihnen eine Fahrerlaubnis erteilt hat, nicht ohne ein ausreichendes Maß an Harmonisierung der Voraussetzungen für die Erteilung der Fahrerlaubnis in Betracht gezogen werden kann. Sonach können die Anforderungen, die ein Mitgliedstaat im Hinblick auf die Anerkennung der von anderen Mitgliedstaaten erteilten Fahrerlaubnisse an die in seinem Hoheitsgebiet ansässigen Personen stellt, nicht für sich allein als Hindernis für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die Niederlassungsfreiheit und die Liberalisierung der Dienstleistungen angesehen werden. Man kann daher die Kontrollen, die den Mitgliedstaaten die Gewähr dafür geben sollen, daß jeder in ihrem Hoheitsgebiet ansässige Inhaber einer von einem anderen Mitgliedstaat erteilten Fahrerlaubnis denjenigen Anforderungen genügt, die nach dem einschlägigen Recht an die eigenen Staatsangehörigen gestellt werden, grundsätzlich nicht als ein Erfordernis betrachten, das mit den Vertragsnormen unvereinbar ist.

8 Derartige Rechtsvorschriften könnten nur dann als gemeinschaftsrechtswidrig angesehen werden, wenn ihre Anwendung in einem Mitgliedstaat zu Lasten derjenigen, die eine Fahrerlaubnis in einem anderen Mitgliedstaat erworben haben, zu einer solchen Behinderung führen würde, daß sie diese Personen in der uneingeschränkten Ausübung der ihnen durch die Artikel 48, 52 und 59 des Vertrages in bezug auf die Freizügigkeit, die Niederlassungsfreiheit und den freien Dienstleistungsverkehr gewährleisteten Rechte tatsächlich beeinträchtigen würde. Dies könnte unter Umständen dann der Fall sein, wenn eine Prüfung verlangt würde, mit der offensichtlich eine in einem anderen Mitgliedstaat abgelegten Prüfung für die Fahrzeugklassen, die der Betreffende führen möchte, nur unnötig wiederholen würde; auch könnte dies gelten bei sprachlichen Hindernissen, die sich aus den Modalitä-

ten etwaiger Kontrollen ergeben, oder wenn für die Erfüllung der vorgeschriebenen Formalitäten übermäßige finanzielle Belastungen auferlegt würden. Derartige der Anerkennung einer von einem anderen Mitgliedstaat erteilten Fahrerlaubnis entgegenstehende Hemmnisse können nämlich vernünftigerweise nicht mit den Bedürfnissen der Verkehrssicherheit auf den öffentlichen Wegen in Verbindung gebracht werden.

9 Demnach ist auf die vorgelegte Frage zu antworten, daß es grundsätzlich nicht unvereinbar mit dem Gemeinschaftsrecht ist, daß ein Mitgliedstaat von den Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten bei dauernder Niederlassung in seinem Hoheitsgebiet für das Führen von Kraftfahrzeugen den Erwerb einer nationalen Fahrerlaubnis verlangt, selbst wenn sie Inhaber einer von den Behörden ihres Herkunftslandes erteilten Fahrerlaubnis sind. Ein derartiges Verlangen könnte jedoch als eine mittelbare Beeinträchtigung der Ausübung des Freizügigkeitsrechts, des Rechts auf freie Niederlassung und der Dienstleistungsfreiheit, die durch die Artikel 48, 52 und 59 des Vertrages gewährleistet sind, und damit als unvereinbar mit dem Vortrag angesehen werden, falls sich herausstellen sollte, daß die Voraussetzungen, die in innerstaatlichen Bestimmungen gegenüber dem Inhaber einer von einem anderen Mitgliedstaat erteilten Fahrerlaubnis aufgestellt sind, vernünftigerweise nicht mit den Bedürfnissen der Sicherheit des Straßenverkehrs in Verbindung gebracht werden können.

Kosten

10 Die Auslagen der Regierung des Königreichs der Niederlande, der Regierung des Vereinigten Königreichs und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des vor dem Amtsgerichts Reutlingen anhängigen Strafverfahrens. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Amtsgericht Reutlingen mit Beschluß vom 13. Februar 1978 vorgelegte Frage für das Recht erkannt:

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

2. **Ein derartiges Verlangen könnte jedoch als eine mittelbare Beeinträchtigung der Ausübung des Freizügigkeitsrechts, des Rechts auf freie Niederlassung und der Dienstleistungsfreiheit, die durch die Artikel 48, 52 und 59 EWG-Vertrag gewährleistet sind, und damit als unvereinbar mit dem Vertrag angesehen werden, falls sich herausstellen sollte, daß die Voraussetzungen, die in innerstaatlichen Bestimmungen gegenüber dem Inhaber einer von einem anderen Mitgliedstaat erteilten Fahrerlaubnis aufgestellt sind, vernünftigerweise nicht mit den Bedürfnissen der Sicherheit des Straßenverkehrs in Verbindung gebracht werden können.**

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart

Pescatore Sørensen O'Keeffe Bosco

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 28. November 1978.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher